



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Kształtowanie się polityki medialnej (Medienpolitik) rządu RFN w latach 1949-1989

**Author:** Zbigniew Oniszczyk

**Citation style:** Oniszczyk Zbigniew. (2002). Kształtowanie się polityki medialnej (Medienpolitik) rządu RFN w latach 1949-1989. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

**ZBIGNIEW ONISZCZUK**

# **Kształtowanie się polityki medialnej (Medienpolitik)**

**urzędu RFN**

**w latach 1949–1989**



Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Katowice 2002



**Kształtowanie się  
polityki medialnej  
(*Medienpolitik*)  
rządu RFN  
w latach 1949–1989**

*Moim Rodzicom i Żonie*



**Prace Naukowe  
Uniwersytetu Śląskiego  
w Katowicach  
nr 2057**

**ZBIGNIEW ONISZCZUK**

**Kształtowanie się  
polityki medialnej  
(*Medienpolitik*)  
rządu RFN  
w latach 1949–1989**

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Katowice 2002

Redaktor serii: Nauki Polityczne  
**Piotr Dobrowolski**

Recenzenci  
**Jerzy Mikołowski Pomorski**  
**Walery Pisarek**

# Spis treści

<b>Wstęp</b>	9
<b>1. Związki między polityką a mediami w niemieckiej nauce o komunikowaniu</b>	17
1.1. Środki masowego komunikowania a system polityczny	17
1.1.1. Polityczne znaczenie tej relacji	17
1.1.2. Autonomia czy instrumentalizacja mediów?	21
1.1.3. Systemowe ujęcie problemu	25
1.2. Polityczne funkcje środków masowego komunikowania	29
1.2.1. Rozumienie pojęcia funkcji w niemieckiej nauce o komunikowaniu	29
1.2.2. Próby klasyfikacji funkcji środków masowego komunikowania	30
1.2.3. Dysfunkcjonalne skutki działania mass mediów	36
1.2.4. Główne aspekty problematyki funkcji mediów	39
1.3. Definiowanie relacji: polityka media. Znaczenie terminu <i>Medienpolitik</i>	41
1.3.1. Geneza pojęcia	41
1.3.2. Próby zdefiniowania terminu <i>Medienpolitik</i>	43
1.3.3. Interpretacja pojęcia <i>Medienpolitik</i> i jej główne zagadnienia	48
1.3.4. Pojęcia pokrewne	50
1.4. Podstawowe cele i podmioty niemieckiej <i>Medienpolitik</i>	52
1.4.1. Kto kształtuje politykę medialną w Republice Federalnej?	52
1.4.2. Zasadnicze cele niemieckiej polityki medialnej	56
<b>2. Pozycja państwa i rządu federalnego w prowadzeniu polityki medialnej w RFN</b>	60
2.1. Wpływ doświadczeń historycznych	60
2.1.1. Państwo a prasa w okresie od 1815 do 1918 roku	60
2.1.2. Czternaście lat Republiki Weimarskiej	63
2.1.3. Czasy nazistowskiej dyktatury	66
2.1.4. Przemiany w sferze mediów podczas okupacji Niemiec przez aliantów (1945 – 1949)	68

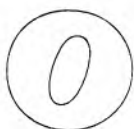
2.1.5.	Najważniejsze historyczne „obciążenia” w dziedzinie mediów masowych . . . . .	73
2.2.	Uwarunkowania prawnoustrojowe . . . . .	76
2.2.1.	Ustrojowa pozycja rządu federalnego w strukturze władzy . . . . .	76
2.2.2.	Konstytucyjne ramy rządowej <i>Medienpolitik</i> . . . . .	82
<b>3.</b>	<b>Formalne i programowe założenia polityki medialnej rządu federalnego</b> . . . . .	<b>88</b>
3.1.	Formalno-teoretyczne ujęcie działań rządu w dziedzinie mediów masowych . . . . .	88
3.2.	Podstawy programowe <i>Medienpolitik</i> głównych niemieckich partii politycznych: CDU/CSU, SPD oraz FDP . . . . .	93
3.3.	Ewolucja programowa polityki medialnej rządu RFN . . . . .	106
<b>4.</b>	<b>Instytucjonalno-organizacyjne ramy polityki medialnej rządu federalnego</b> . . . . .	<b>123</b>
4.1.	Główne instrumenty rządowej polityki medialnej . . . . .	123
4.2.	Miejsce oraz rola Urzędu Prasy i Informacji Rządu Federalnego wśród instytucji związanych z rządową polityką medialną . . . . .	127
4.3.	Podstawowe formy i obszary działań prowadzonych w ramach rządowej polityki medialnej . . . . .	135
4.4.	Prawne formy realizacji polityki medialnej bońskiego gabinetu . . . . .	142
4.5.	Modelowe ujęcie organizacyjno-instytucjonalnej strony polityki medialnej rządu RFN . . . . .	146
4.6.	Dylematy rządowej polityki medialnej . . . . .	151
<b>5.</b>	<b>Realizacja polityki medialnej rządu federalnego w latach 1949—1989</b> . . . . .	<b>157</b>
5.1.	Chronologiczne ujęcie i periodyzacja rządowej <i>Medienpolitik</i> . . . . .	157
5.2.	Działania rządu bońskiego w pierwszych latach istnienia RFN (1949—1955) . . . . .	161
5.3.	Rząd federalny w okresie walki o drugi program telewizyjny (1956—1960) . . . . .	167
5.4.	Postawa rządu bońskiego podczas debaty o wypaczeniach konkurencji w sferze mediów masowych oraz rosnącej koncentracji prasy (1961—1969) . . . . .	174



5.5.	Poczynania rządu federalnego w czasach wzmożonej dyskusji o polityce medialnej (1970—1975) . . . . .	186
5.6.	Rządowa <i>Medienpolitik</i> wobec nowych technik komunikowania (1976—1982) . . . . .	196
5.7.	Działalność rządu bońskiego w trakcie przebudowy systemu mediów masowych w Republice Federalnej (1983—1989) . . . . .	207
5.8.	Ogólny bilans rządowej <i>Medienpolitik</i> w latach 1949—1989 . . . . .	225
	<b>Zakończenie</b> . . . . .	229
	<b>Bibliografia</b> . . . . .	234
	<b>Zusammenfassung</b> . . . . .	245
	<b>Summary</b> . . . . .	246



## Wstęp



wyjątkowym znaczeniu środków masowego komunikowania w życiu państw i społeczeństw decydują ich związki ze sferą polityki. To one przypisują mediom pozycję „czwartej władzy”. W Republice Federalnej Niemiec politolodzy uznają media masowe przede wszystkim jednak za jeden z najistotniejszych czynników legitymizacji systemu politycznego, warunkujący jego stabilizację<sup>1</sup>. Projektowanie, podejmowanie i realizowanie działań politycznych wymaga, z jednej strony, różnorodnych informacji o społeczeństwie, z drugiej — łączy się z koniecznością pozyskania społecznego zainteresowania i zaufania. Oba te elementy są właśnie wpisane w działalność środków masowego komunikowania. Zależności między mediami a polityką mają jednak charakter dwustronny, gdyż to system polityczny określa ramowe warunki funkcjonowania systemu masowego komunikowania.

W europejskiej, a szczególnie anglosaskiej kulturze politycznej relacje między polityką a mediami są z reguły sprowadzane do interakcji na linii: państwo — środki masowego komunikowania<sup>2</sup>. W praktyce prowadzi to do utożsamiania polityki wobec mediów z polityką państwa, a ściślej — jego władzy wykonawczej. Nastawienie to wynika z faktu dominacji w Europie państw o ustroju unitarnym i silnie zcentralizowanej strukturze władzy. W momencie powstania Republiki Federalnej zrodziła się sytuacja odbiegająca od tego schematu. Federacyjny charakter nowego państwa istotnie ograniczył możliwości wpływu władzy centralnej na dziedzinę masowego komunikowania. Przyjęty w ustawie zasadniczej (*Grundgesetz*) podział kompetencji w tym zakresie pomiędzy kraje związkowe a federację nie pozwalał na korzystanie z pełni atrybutów władzy centralnej. Z tego punktu widzenia instytucje pań-

---

<sup>1</sup> Zob. F. Böckelmann: *Theorie der Massenkommunikation*. Frankfurt am Main 1975, s. 54—55; H. Oberreuter: *Legitimität und Kommunikation*. In: *Kommunikation im Wandel der Gesellschaft*. Hrsg. E. Schreiber, W. R. Langenbucher, W. Hömberg. Konstanz 1985, s. 72—73; B. Pfetsch: *Politische Folgen der Dualisierung des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden 1991, s. 12; O. Jarren: *Politik und Medien im Wandel: Autonomie, Interdependenz oder Symbiose?* „Publizistik” 1988, Heft 4, s. 619—620.

<sup>2</sup> Zob. F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik. Institutionen, Prozesse, Ziele*. Bd. 1. Mainz 1978, s. 58—59.

stwa na poziomie ogólnokrajowym i związkowym musiały się nauczyć współdziałania w obszarze komunikowania masowego. Ze względu na ten nietypowy układ — można stwierdzić — Republika Federalna musiała się w pewnym stopniu już w 1949 roku zmagać z problemami, które współcześnie zyskują wciąż na znaczeniu. Dziś bowiem coraz częściej mówi się, zwłaszcza w Niemczech, o budowie „Europy regionów”, o nasilającej się tendencji ku regionalizacji życia społecznego, politycznego czy gospodarczego. A to wiąże się przecież z koniecznością zmniejszenia rangi władz centralnych, również w odniesieniu do sfery mediów. Z tego powodu przykład RFN wydaje się interesujący także z dzisiejszej perspektywy.

Osobliwość, a zarazem atrakcyjność sytuacji w Republice Federalnej wzmacnia również fakt, że media masowe w tym kraju dysponują wyjątkowym potencjałem w zakresie możliwości oddziaływania. Rynek prasy jest bowiem największy w Europie. W roku 1989 ukazywały się 1344 gazety (w większości mutacje) o łącznym nakładzie 20,5 mln egzemplarzy<sup>3</sup>. Jednocześnie wydawano ponad 7800 czasopism w nakładzie blisko 310 mln egz. oraz 1074 pisma ogłoszeniowe, mające w sumie jednorazowy nakład sięgający 59 mln egz.<sup>4</sup> Konsorcjum publicznych stacji radiowych i telewizyjnych ARD (o ogólnym obrocie w roku 1989 sięgającym 7 mld marek) należy do największych koncernów medialnych świata. W roku 1988 uruchomione zostały dwa największe do dziś komercyjne kanały telewizyjne: „RTL plus” i „Sat 1”, będące coraz groźniejszym konkurentem dla telewizji publicznej. Multimedialny koncern Bertelsmanna stał się w latach osiemdziesiątych najpotężniejszy w Europie, a w roku 1989 z obrotami rzędu 14,5 mld marek zajął drugie miejsce wśród największych firm medialnych świata. Równie mocną pozycję w systemie prasowym RFN mają cztery wydawnictwa: Springera, Bauera, Burdy oraz powiązany z Bertelsmannem koncern Gruner + Jahr, które wspólnie kontrolowały w 1989 roku prawie 66% rynku czasopism, a sam Springer blisko 27% rynku gazet. Wszystko to razem sprawia, że środki masowego komunikowania w RFN muszą być traktowane podmiotowo w obszarze związków ze sferą polityki.

Podmiotowość mediów gwarantuje przy tym wiele instytucji i organizacji reprezentujących interesy grup społecznych i środowisk zawodowych związanych z działalnością środków masowego komunikowania. Należy tu przede wszystkim wymienić stowarzyszenia wydawców prasowych: Związek Niemieckich Wydawców Gazet (*Bund Deutscher Zeitungsverleger* — BDZV) oraz Związek Niemieckich Wydawców Czasopism (*Verband Deutscher Zeitschrif-*

---

<sup>3</sup> Zob. *Massenmedien*. „Informationen zur politischen Bildung” 208/209, Neudruck 1990, s. 4.

<sup>4</sup> Zob. *Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1994. Medienbericht '96. Drucksache 12/8587 des Deutschen Bundestages*. Bonn 1994, s. 107.

*tenverleger* — VDZ), które już od lat pięćdziesiątych domagały się dostępu do radia i telewizji. W końcu lat sześćdziesiątych zaznaczyła się aktywność organizacji dziennikarskich: *Deutscher Journalistenverband* (DJV) oraz *Deutsche Journalistenunion* (dju), domagających się demokratyzacji stosunków pomiędzy wydawcami prasowymi a dziennikarzami. W tym samym okresie głos w sprawach dotyczących funkcjonowania mediów masowych zabierali coraz częściej przedstawiciele związków zawodowych. W latach siedemdziesiątych do debaty o upowszechnieniu nowych mediów włączyły się także organizacje reprezentujące pracodawców, handlowców, przemysłowców, a także instytucje dwóch największych w RFN kościołów: ewangelickiego i katolickiego. Mnogość politycznych partnerów czyni relacje pomiędzy polityką a mediami w RFN jeszcze bardziej godne uwagi.

Przyjęcie tego założenia stanowi zasadniczą przesłankę podjęcia w niniejszej rozprawie tematu polityki rządu federalnego wobec środków masowego komunikowania. Zamiarem badawczym tej pracy jest bowiem ukazanie projektowania i prowadzenia działań rządu federalnego, głównego w RFN architekta i wykonawcy polityki państwa w dziedzinie mediów masowych. Polityka ta określana mianem „polityki medialnej” (*Medienpolitik*) obejmuje w najbardziej ogólnym sensie tworzenie prawnych, politycznych i ekonomicznych warunków funkcjonowania środków masowego komunikowania zgodnie z konstytucyjnymi normami<sup>5</sup>.

To dominujące w niemieckiej nauce ujęcie polityki medialnej nie oddaje jednak w pełni rzeczywistego znaczenia tego pojęcia. W moim przekonaniu bowiem termin „polityka medialna” obejmuje całokształt działań instytucji państwowych i organizacji społecznych, ukierunkowanych na regulowanie procesu komunikowania masowego zgodnie z celami, wynikającymi z przyjętego systemu wartości i norm, istniejących uwarunkowań społeczno-ekonomicznych oraz występujących potrzeb i interesów społecznych. W sferze praktycznej polityka medialna zmierza głównie do kształtowania statusu prawnego mediów masowych, ich struktury organizacyjnej, sposobu funkcjonowania, obsady personalnej oraz materialnego wyposażenia.

Oznacza to, że polityka medialna musi być oparta na fundamencie wyraźnie sformułowanych celów, których urzeczywistnienie ujmuje pewna koncepcja programowa, obejmująca także zestaw stosowanych środków politycznego działania. Dlatego odpowiedź na pytania o cele, program i instrumenty *Medienpolitik* rządu federalnego jest również jednym z celów badawczych niniejszej rozprawy. Oba pojęcia: „polityka medialna” i *Medienpolitik* są przy tym używane wymiennie, polskie wyrażenie stanowi w pracy ekwiwalent niemieckiego terminu.

---

<sup>5</sup> Zob. B. Wilhelm: *Medienpolitik*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied – Frankfurt am Main 1990, s. 180.



W wymiarze czasowym rozprawa obejmuje lata 1949—1989. Przyjęcie pierwszej cezury wydaje się oczywiste. W roku 1949 powstała Republika Federalna Niemiec, której rząd podjął niemal od razu działania dotyczące systemu mediów masowych, gdyż jego struktura określona w dużym stopniu przez decyzje mocarstw okupacyjnych nie spełniała oczekiwań władz nowego państwa. Rok 1989 stanowi z kolei koniec okresu, w którym polityka medialna kształtowała się w ramach jednego organizmu państwowego. Od roku 1990 rozpoczął się lawinowy proces jednoczenia obu państw niemieckich, który stworzył zupełnie odmienne warunki kształtowania polityki medialnej<sup>6</sup>, mającej odtąd jeden zasadniczy cel: połączenie w całość dwóch odrębnych systemów medialnych. Ta sytuacja nadała tej polityce w latach dziewięćdziesiątych charakter unikalny w skali europejskiej, wart zresztą odrębnej analizy. Za przyjęciem cezury roku 1989 przemawia również fakt, iż w ostatniej dekadzie XX wieku istotnym przeobrażeniem uległ — głównie za sprawą internetu — obszar komunikowania społecznego w Republice Federalnej i Europie.

Rozpatrywany w pracy okres jest również dlatego interesujący, że w latach siedemdziesiątych oraz zwłaszcza osiemdziesiątych w polityce rządu RFN doszło do konfrontacji z zagadnieniami, które współcześnie dominują w sferze masowego komunikowania. To właśnie wówczas miały swój początek lub zyskały gwałtownie na znaczeniu procesy deregulacji, komercjalizacji, internacjonalizacji czy mediatyzacji, przynoszące istotne przewartościowania w obszarze polityki medialnej<sup>7</sup>. Konstruowane wtedy koncepcje oraz podejmowane działania rządu w Bonn musiały, siłą rzeczy, wybiegać w przyszłość, co przydaje im, przynajmniej w części, waloru aktualności.

W niniejszej pracy skoncentrowałem się przede wszystkim na wewnętrznych aspektach rządowej polityki medialnej, jako że to one wyznaczały praktycznie do lat osiemdziesiątych zakres spraw, które były dla kanclerza i jego gabinetu najważniejsze. W odniesieniu do wewnętrznych zjawisk i procesów rząd federalny mógł polegać tylko na własnym rozumieniu ich istoty i dynamiki, co stanowiło podstawę jego koncepcji i działań. W rozwiązywaniu problemów wewnętrznych objawiał się więc narodowy charakter rządowej *Medienpolitik*, wyrażający suwerenny punkt widzenia bońskiego gabinetu. Dlatego aspekty zewnętrzne wynikające z pozycji i roli RFN na arenie międzynarodowej zostały w pracy przedstawione jedynie tam, gdzie ich nieobecność utrudniałaby zrozumienie poczynań rządu federalnego.

---

<sup>6</sup> Zob. W. Bergsdorf: *Einleitung*. In: *Medien im vereinten Deutschland. Nationale und internationale Perspektiven*. Hrsg. W. A. Mahle. München 1991, s. 30.

<sup>7</sup> Zob. B. Schneider: *Mediensystem*. In: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Hrsg. O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer. Opladen — Wiesbaden 1998, s. 425 — 428.

Zasadnicza teza rozprawy zamyka się w twierdzeniu, iż w ciągu czterdziestu lat istnienia Republiki Federalnej pośród wielu podmiotów *Medienpolitik* decydującą rolę w kształtowaniu relacji pomiędzy systemem politycznym a systemem mediów masowych odgrywa właśnie rząd federalny, prowadząc wieloaspektową, wykorzystującą różnorodne środki i metody politykę medialną, której kształtowanie odbywało się w warunkach konstytucyjnie ograniczonych kompetencji i w zmaganiach z historycznymi zaszłościąmi.

Aby zdobyć argumenty uzasadniające tę tezę, posłużyłem się metodą analizy politologicznej, zakładającej łączenie wiedzy historycznej ze znajomością teoretycznej oceny rozpatrywanych zjawisk oraz szerokie interpretowanie materiału faktograficznego, przedstawianego w porządku chronologicznym<sup>8</sup>. Starłem się również zwrócić uwagę na nowe problemy badawcze, rozszerzające optykę politologicznego podejścia do kwestii funkcjonowania środków masowego komunikowania o sposób postrzegania tej tematyki charakterystyczny dla nauki o komunikowaniu. Szczególnie istotny wydaje się bowiem w tej dziedzinie zakres i charakter relacji zachodzących pomiędzy systemem politycznym a systemem medialnym. Podjąłem także próbę modelowego ujęcia pozycji rządu federalnego w kształtowaniu tych relacji.

Prowadzone w niniejszej rozprawie rozważania opierają się na bogatej literaturze przedmiotu. Problematyka powiązań pomiędzy sferą polityki a dziedziną masowego komunikowania znalazła swoje odzwierciedlenie w opracowaniach naukowych publikowanych w RFN już w latach sześćdziesiątych<sup>9</sup>. W latach siedemdziesiątych pojawiły się pierwsze zwarte pozycje w całości poświęcone polityce medialnej. Takie prace, jak: O. Roeggele: *Medienpolitik — und wie man sie macht* (Osnabrück 1973) oraz H. B. Streithofen, F. Zimmermann: *Grundsätze zur Medienpolitik* (Stuttgart 1974), miały istotne znaczenie dla ugruntowania tego pojęcia w terminologii naukowych i politycznych debat tego okresu. W tym czasie ukazała się też książka stanowiąca najpełniejszą do tej pory syntezę teoretycznego ujęcia związków polityki i masowego komunikowania — dzieło Franza Ronnebergera: *Kommunikationspolitik. Institutionen, Prozesse, Ziele*. Band I (Mainz 1978). Ta charakterystyczna dla tego okresu obfitość prac dotyczących omawianej

---

<sup>8</sup> Zob. T. Klementewicz: *Spór o model metodologiczny nauki o polityce*. Warszawa 1991, s. 85 i n.

<sup>9</sup> W tym okresie szczególne znaczenie z punktu widzenia rozpatrywanych w niniejszej pracy zagadnień miały następujące opracowania: H. Brack: *Rundfunk zwischen Bund und Ländern*. „Rundfunk und Fernsehen” 1963, Heft 1, s. 30–45; A. Frankenfeld: *Staat und Presse im Wandel ihrer Beziehungen*. „Publizistik” 1963, Heft 5, s. 462–469; F. Ronneberger: *Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel*. „Publizistik” 1964, Heft 4, s. 291–304; Idem: *Ziele und Formen der Kommunikationspolitik*. „Publizistik” 1966, Heft 3–4, s. 399–406; *Massenmedien und die Organisation politischer Interessen*. Hrsg. C. P. Gerber, M. Stosberg. Bielefeld 1969.

problematyki była po części rezultatem zainicjowanej u schyłku lat sześćdziesiątych na forum UNESCO dyskusji nad polityką państwa wobec mediów masowych.

W następnej dekadzie ukazały się kolejne prace zwarte podejmujące tym razem próbę szerokiej analizy konkretnych aspektów niemieckiej *Medienpolitik*. Wątek aksjologiczny tej polityki przedstawił E. Witte w pracy *Ziele deutscher Medienpolitik* (München—Wien 1982), a H. G. Bamberger w opracowaniu *Einführung in das Medienrecht* (Darmstadt 1986) ukazał rozległy zakres uregulowań prawnych istniejących w obszarze masowego komunikowania. Ten nurt był kontynuowany w latach dziewięćdziesiątych. Reprezentuje go wiele prac, spośród których nie sposób nie wymienić następujących pozycji: G. Braun: *Massenmedien und Gesellschaft* (Tübingen 1990); Ch. Holtz-Bacha: *Ablenkung oder Abkehr von der Politik* (Opladen 1990); F. Schürmann: *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informellen Instruments der Staatsleitung* (Berlin 1992); U. Wiek: *Politische Kommunikation und Public Relations in der Rundfunkpolitik* (Berlin 1996); J. Tonnmacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland: eine Einführung* (Konstanz 1996). W drugiej połowie tej dekady powstały z kolei prace dokonujące syntezy historycznych dziejów polityki medialnej w Republice Federalnej. W tej grupie na szczególną uwagę zasługują następujące pozycje: G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ein chronologisches Handbuch 1944—1988* (München—London—New York—Paris 1996); *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990*. Hrsg. W. J. Schütz (Konstanz 1999); *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke (Bonn 1999).

Prace G. G. Koppera i W. J. Schütza stanowiły realizację pionierskiego zamiaru chronologicznego ujęcia procesu przemian w obszarze polityki medialnej w RFN, dającego całościowy obraz programów, koncepcji i działań podejmowanych przez różne podmioty. Walory tych publikacji wykorzystałem w niniejszej rozprawie. Przedstawienie całokształtu polityki medialnej rządu federalnego oparłem właśnie na ujęciu chronologiczno-problemowym. W moim przekonaniu pozwala ono na uwypuklenie zasadniczych etapów rozwojowych rządowej polityki medialnej w jej warstwie koncepcyjnej i praktycznej.

Konstrukcja pracy podporządkowana została bowiem próbie przedstawienia sformułowanych przez rząd RFN w latach 1949—1989 założeń programowych własnej polityki medialnej oraz stosowanych w toku ich realizacji metod i instrumentów działania. Stronę faktograficzną powiązano z teoretycznym spojrzeniem na obszar relacji pomiędzy polityką a masowym komunikowaniem.

Praca składa się z pięciu rozdziałów. W rozdziale 1. zobrazowano rezultaty badań niemieckich teoretyków masowego komunikowania analizujących

różne aspekty wzajemnego oddziaływania systemu politycznego i systemu środków masowego komunikowania, ze szczególnym uwzględnieniem politycznych funkcji mediów oraz kwestii terminologicznych. Rozdział 2. dotyczy z kolei historycznych oraz prawnoustrojowych uwarunkowań rządowej *Medienpolitik*. W rozdziale 3. ukazane są formalno-teoretyczne oraz programowe założenia polityki medialnej rządu bońskiego. W rozdziale 4. rozpatrzyłem organizacyjne i instytucjonalne ramy rządowej polityki medialnej, zwracając uwagę na strukturę jej aparatu wykonawczego oraz wykorzystywane środki i metody działania. Rozważania te zostały połączone z próbą modelowego ujęcia tej polityki, a także wskazaniem podstawowych jej dylematów. Ostatni, 5. rozdział zawiera periodyzację dziejów polityki medialnej rządu federalnego oraz prezentację w układzie chronologicznym głównych faz rozwojowych tej polityki.

Skonstruowanie obrazu polityki medialnej rządu tak dużego i ważnego w Europie państwa, jakim jest Republika Federalna Niemiec, to niewątpliwie bardzo trudne zadanie. Skalę trudności potęguje nie tylko skomplikowana materia procesów i zjawisk politycznych, ale również fakt, iż podejmowana przeze mnie problematyka do tej pory traktowana była marginalnie w polskiej literaturze naukowej<sup>10</sup>. Mając tego świadomość, traktuję swoją pracę jako próbę przybliżenia tych zagadnień polskiemu czytelnikowi, a także jako przyczynek do dyskusji o udziale państwa w kształtowaniu warunków funkcjonowania środków masowego komunikowania w tej części współczesnego świata, której charakterystycznymi elementami są: demokratyczny system polityczny i gospodarka wolnorynkowa. W świecie tym — co ważne — coraz większego znaczenia nabierają zjawiska mające ponadnarodowy charakter, dla których przewodnim motywem jest starcie tendencji o wymiarze globalnym i regionalnym.

Chciałbym złożyć podziękowania osobom i instytucjom, bez których poparcia i pomocy napisanie tej pracy nie byłoby możliwe. W pierwszej kolejności słowa podziękowań kieruję pod adresem dr. Waltera J. Schütza z Presse und Informationsamt der Bundesregierung oraz prof. Arnulfa Kutscha z Uniwersytetu w Lipsku, których rady i starania ułatwiły mi dotarcie do wielu

---

<sup>10</sup> Wśród polskich opracowań podejmujących fragmentarycznie wątki polityki medialnej rządu RFN wymienić należy: L. Meissner: *Prasa w systemie politycznym RFN*. Warszawa 1974; J. Mądry: *Kultura jako instrument polityki zagranicznej RFN 1949–1975*. Katowice 1978; E. Guz: *Prasa zwana wolną*. Warszawa 1985; E. Stasiak-Jazukiewicz: *Prasa niemiecka*. Cz. 2: *Prasa niemiecka w latach 1949–1989*. Warszawa 1992; E. Stasiak-Jazukiewicz: *Polityczne instrumenty oddziaływania na niemieckie media*. W: *Zjednoczone Niemcy*. Red. K. A. Wojtaszczyk. Warszawa 1996, s. 97–105.

cennych dokumentów i opracowań wykorzystanych w pracy. Wspomnieć także należy życzliwość pracowników Archivum Presse- und Informationssamt w Bonn oraz Fundacji im. Konrada Adenauera w Sankt Augustin, której stypendium stworzyło możliwość powstania tej pracy. Istotne znaczenie miał również staż naukowy w Ośrodku Badań Prasoznawczych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.



# **1. Związki między polityką a mediami w niemieckiej nauce o komunikowaniu**

## **1.1. Środki masowego komunikowania a system polityczny**

### **1.1.1. Polityczne znaczenie tej relacji**

**Z**wiązki zachodzące pomiędzy mediami masowymi a systemem politycznym są przez niemieckich teoretyków<sup>1</sup> zgodnie opisywane jako stosunki oparte na wzajemnej zależności<sup>2</sup>. Z jednej bowiem strony system polityczny potrzebuje legitymizacji swojego działania<sup>3</sup>, w której uzyskaniu istotny udział mają środki komunikowania masowego, upowszechniając i wyjaśniając polityczne decyzje, rejestrując ich społeczny odbiór czy też informując o oczekiwaniach i wymaganiach swoich odbiorców względem władzy politycznej. Z drugiej zaś strony

---

<sup>1</sup> Terminy „niemieccy teoretycy” czy „niemiecka nauka” odnoszą się w niniejszej pracy do dorobku zachodnoniemieckiej nauki o komunikowaniu.

<sup>2</sup> Wzajemną zależność między mediami a systemem politycznym podkreślają przede wszystkim: F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik*. Teil 1: *Institutionen, Prozesse, Ziele*. Mainz 1978, s. 159–162; H. Schatz: *Interessen und Machtstrukturen im Interaktionsfeld*. In: *Massenkommunikation und Politik. Aktuelle Probleme und Entwicklungen im Massenkommunikationssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. H. Schatz, K. Lange. Frankfurt 1982, s. 9; O. Jarren: *Politik und Medien im Wandel: Autonomie, Interdependenz oder Symbiose?* „Publizistik” 1988, Heft 4, s. 619–620; B. Pfetsch: *Politische Folgen der Dualisierung des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden 1991, s. 20–21; J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland: eine Einführung*. Konstanz 1996, s. 13–14.

<sup>3</sup> Już od końca lat sześćdziesiątych akcentowano legitymizacyjne znaczenie oddziaływania środków masowego komunikowania dla systemu politycznego. Zob. F. Ronneberger: *Massenkommunikationsmittel, Parteien und Verbände im Verfassungsmodell*. In: *Die Massenmedien und die Organisation politischer Interesse*. Hrsg. C.-P. Gerber, M. Stosberg. Bielefeld 1969, s. 140. Na udział mediów masowych w procesie legitymizacji władzy politycznej zwracają także uwagę: F. Böckelmann: *Theorie der Massenkommunikation*. Frankfurt am Main 1975, s. 55; O. Jarren: *Politik und Medien...*, s. 619–620; Ch. Holtz-Bacha: *Ablenkung oder Abkehr von der Politik?* Opladen 1990, s. 27; B. Pfetsch: *Politische Folgen...*, s. 12.

media nie mogą się obyć bez informacji pochodzących od systemu politycznego, bez których odgrywanie roli swobodnego pośrednika między rządzącymi a rządzonymi byłoby niemożliwe<sup>4</sup>.

Uznając właśnie proces podejmowania i realizowania decyzji za szczególnie ważny dla funkcjonowania systemu politycznego, niektórzy autorzy podkreślają rosnące znaczenie środków masowego komunikowania dla przebiegu tego procesu<sup>5</sup>. Główne podmioty niemieckiego systemu politycznego: parlament i rząd federalny, parlamenty i rządy krajów związkowych, partie polityczne oraz grupy interesów<sup>6</sup> — czerpią bowiem informacje o społecznej rzeczywistości, tak istotne z punktu widzenia skuteczności działań politycznych, w dużej mierze ze środków komunikowania masowego<sup>7</sup>, będących zarazem źródłem informacji dla społeczeństwa. Jednocześnie podmioty te wykorzystują media w celu poinformowania społeczeństwa o wprowadzanych w życie bądź zamierzonych decyzjach, co służyć ma legitymizacji podejmowanych działań. **System polityczny jest więc zarówno przy pozyskiwaniu informacji, jak i przy ich przekazywaniu zdany przede wszystkim na media masowe, które są obecne we wszystkich fazach procesu politycznego.** Po pierwsze, dostarczają systemowi politycznemu niezbędnych informacji o społecznych realiach. Po drugie, oddziałują nieprzerwanie na proces kształtowania się poglądów i postaw, gdyż zwracają publiczną uwagę na określone tematy i interesy. Po trzecie, zaznajamiają odbiorców z rezultatami politycznych działań i procesów<sup>8</sup>, odpowiednio je interpretując, a niekiedy deformując.

Znaczenie komunikowania masowego dla systemu politycznego wynika więc głównie z możliwości wywierania przez media wpływu na opinie i zachowania ich użytkowników. W niemieckiej literaturze przedmiotu można spotkać nawet publikacje, w których **kształtowanie opinii publicznej jest swoistą**

---

<sup>4</sup> Zob. F. Ronneberger: *Konzentration und Kooperation in der deutschen Presse aus kommunikationspolitischer Sicht*. „Publizistik” 1971, Heft 1, s. 26–27; U. Saxer: *Publizistik und Politik als interdependente Systeme. Zur politischen Funktionalität von Publizistik*. „Media Perspektiven” 1981, Heft 7, s. 501–514; W. Kaltefleiter: *Politische Steuerung durch Kommunikation*. „Publizistik” 1983, Heft 2, s. 161–166.

<sup>5</sup> Zob. U. Saxer: *Vorwort*. In: *Politik und Kommunikation*. Hrsg. U. Saxer. München 1983, s. 9–16; H. M. Keplinger: *Funktionswandel der Massenmedien*. In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung*. Hrsg. M. Ruhl, H.-W. Stüiber. Düsseldorf 1983, s. 47–64.

<sup>6</sup> Te podmioty niemieckiego systemu politycznego, ze względu na posiadane przez nie możliwości wywierania wpływu na działalność mediów masowych, za najważniejsze uznają: F. Ronneberger: *Konzentration und Kooperation...*, s. 26; H. Schatz: *Ein theoretischer Bezugsrahmen für das Verhältnis von Politik und Massenkommunikation*. In: *Politik und Kommunikation über die öffentliche Meinungsbildung*. Hrsg. W. R. Langenbucher. München–Zürich 1979, s. 82.

<sup>7</sup> Zob. O. Jarren: *Politik und Medien im Wandel...*, s. 619–620.

<sup>8</sup> Zob. U. Saxer: *Vorwort...*, s. 9–16.

**kwintesencją relacji: polityka — środki masowego komunikowania.**<sup>9</sup> W niemieckich opracowaniach zajmujących się problematyką oddziaływania mediów na opinię publiczną występują aż trzy terminy: *öffentliche Meinung*, *Öffentlichkeit* oraz *veröffentlichte Meinung*<sup>10</sup>, co robi wrażenie pewnego pojęciowego zamętu. Jednakże tylko pozornie, gdyż każdy z tych terminów oznacza co innego, oddaje inną stronę procesu kształtowania publicznych poglądów i postaw. Pierwszy z nich najbardziej odpowiada polskiemu pojęciu „opinia publiczna”. W niemieckiej literaturze naukowej największą popularność zdobyło ujęcie zaproponowane przez Elisabeth Noelle-Neumann, według którego *öffentliche Meinung* to „kompleks wspólnych poglądów dotyczących spraw publicznych, a wyrażanych przez duże lub małe grupy naszego społeczeństwa”<sup>11</sup>. Pojęcie *Öffentlichkeit* z kolei, wylansowane przez znanego niemieckiego filozofa Jürgena Habermasa<sup>12</sup>, rozumiane jest jako „sfera publiczna”, obejmująca zarówno świadomość spraw publicznych, jak i zachowania w tej dziedzinie, będące z reguły emanacją tej świadomości. *Öffentlichkeit* jest przy tym kształtowana w różnorodnych kontaktach społecznych, od bezpośredniej rozmowy poczynając, a na oddziaływaniu mediów masowych kończąc<sup>13</sup>. Z punktu widzenia relacji między obszarami polityki i masowego komunikowania współcześnie właśnie media tworzą najważniejszą „sferę publiczną”, gdyż dysponują potencjalną możliwością dotarcia do niemal całego społeczeństwa. Podmiotem *Öffentlichkeit* pozostają jednak odbiorcy mediów, gdyż to oni są nosicielami (*Träger*) opinii publicznej, czyli *öffentliche Meinung*<sup>14</sup>.

Natomiast *veröffentlichte Meinung* pojmowane jest w opozycji do *öffentliche Meinung* jako stanowisko lub opinia samych mediów, odnosząca się

<sup>9</sup> Gerhard W. Wittkämper uważa wręcz, że w relacji: polityka — mass media chodzi przede wszystkim o opinię publiczną. Jej reakcje mają dla systemu politycznego pierwszoplanowe znaczenie. Zob. G. W. Wittkämper: *Einführung in die wissenschaftliche und praktische Diskussion*. In: *Medien und Politik*. Hrsg. G. W. Wittkämper. Darmstadt 1992, s. 3–4.

<sup>10</sup> Są to terminy wykorzystywane najczęściej. W toku rozpatrywania tych kwestii pojawiają się nowe terminy, jak chociażby *Medienöffentlichkeit*, oznaczający poglądy i zachowania ukształtowane pod wpływem mediów zgodnie z politycznym interesem kręgów władzy. Zob. W. Faulstich: *Grundwissen Öffentlichkeitsarbeit: Kritische Einführung in Problemfelder der Public Relations*. Bardwick 1992, s. 30.

<sup>11</sup> E. Noelle-Neumann: *Die Träger der öffentlichen Meinung*. In: *Die öffentliche Meinung*. Hrsg. M. Löffler. Hamburg 1962, s. 29.

<sup>12</sup> Pojęcie *Öffentlichkeit* zostało spopularyzowane w dziele Jürgena Habermasa: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Neuwied 1962.

<sup>13</sup> Tak rozumie ten termin J. Gerhards: *Öffentlichkeit*. In: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch*. Hrsg. O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer. Opladen—Wiesbaden 1998, s. 694–695.

<sup>14</sup> J. Habermas: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Neuwied—Berlin 1971, s. 14–15.

do konkretnych zdarzeń, powodująca swoistą społeczną cyrkulację poglądów<sup>15</sup>. W odniesieniu więc do dwóch ostatnich pojęć środki masowego komunikowania zachowują siłę sprawczą, w tworzeniu zaś *öffentliche Meinung* tylko współuczestniczą, jako że istotny wpływ na kształtowanie się opinii publicznej mają również kontakty interpersonalne<sup>16</sup>.

Dlatego w opinii niemieckich badaczy przedmiotem szczególnych zabiegów systemu politycznego jest *Öffentlichkeit*, a więc ta sfera ludzkich opinii i zachowań, która może być poprzez media kształtowana według oczekiwań i interesów różnych sił politycznych<sup>17</sup>. Teoretyczne ramy dla analizy tego zagadnienia stworzył Niklas Luhmann. Zakładał on, iż ta część publiczności mediów masowych, która może stworzyć *Öffentlichkeit*, jest za pośrednictwem środków masowego komunikowania nakłaniana do koncentrowania uwagi oraz czynnego zainteresowania się tymi tematami czy sprawami, które wynikają z wymagań i potrzeb systemu politycznego. Uformowanie *Öffentlichkeit* oznacza pewną instytucjonalizację politycznego komunikowania, instytucjonalizację podejmowanych w jego toku tematów, jak również określoną gotowość zajmowania się nimi<sup>18</sup>. Opinia publiczna, czyli *öffentliche Meinung*, może tylko w ograniczonym stopniu kontrolować zamiary i interesy różnych podmiotów systemu politycznego bądź wpływać na ich decyzje. Może jednak kierować uwagę na określone tematy i w ten sposób sterować procesem politycznego komunikowania. Zależy to jednak przede wszystkim od tego, w jakim stopniu jest ona reprezentowana przez media<sup>19</sup>. Im bardziej więc *veröffentlichte Meinung* jest zbieżne z *öffentliche Meinung*, tym mocniejszą pozycję zajmuje społeczeństwo wobec systemu politycznego, tym ma ono mniejszą podatność na wszelkie manipulacyjne działania.

N. Luhmann w swoich rozważaniach wskazuje zatem na swoistą grę między środkami masowego komunikowania a systemem politycznym. Obie te struktury, skazane niejako na siebie w procesie komunikowania, mogą ze sobą zarówno współdziałać, jak i rywalizować. O tym, która z tendencji przeważy, decyduje wiele czynników. Jednakże skutki tego wzajemnego

---

<sup>15</sup> Zob. F. Böckelmann: *Theorie der Massenkommunikation*. Frankfurt am Main 1975, s. 56.

<sup>16</sup> Analogiczne stanowisko w polskiej nauce o komunikowaniu reprezentują m.in. J. Miłowski-Pomorski, Z. Nęcki: *Komunikowanie skuteczne*. Kraków 1982, s. 107–122; także M. Mrozowski: *Miedzy manipulacją a poznaniem. Człowiek w świecie mass mediów*. Warszawa 1991, s. 137–141.

<sup>17</sup> Zob. F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik*. Teil I..., s. 116–117; U. Wiek: *Politische Kommunikation und Public Relations in der Rundfunkpolitik*. Berlin 1996, s. 22–23.

<sup>18</sup> Zob. N. Luhmann: *Öffentliche Meinung*. In: *Politik und Kommunikation über die öffentliche Meinungsbildung...*, s. 29–61.

<sup>19</sup> Zob. M. Rühl: *Politik und öffentliche Kommunikation. Auf den Wege zu einer Theorie der Kommunikationspolitik*. „Publizistik” 1973, Heft 1, s. 5–25.

oddziaływania są bardzo ważne dla stabilności każdego demokratycznego systemu społecznego<sup>20</sup>.

### 1.1.2. Autonomia czy instrumentalizacja mediów?

**Podstawowym warunkiem odgrywania przez środki masowego komunikowania roli pośrednika między rządzącymi a rządzonymi jest ich autonomia w sensie niezależności od systemu politycznego.** Tylko ona może bowiem zagwarantować, że media w tej roli będą akceptowane przez obie strony<sup>21</sup>.

Autonomia dla mediów — jak twierdzi Franz Ronneberger — oznacza: samodzielne decydowanie o tym, jakie informacje zostaną przekazane odbiorcom; wolność w tej mierze od nacisków ze strony sił politycznych; możliwość wywierania wpływu na podejmowane decyzje polityczne<sup>22</sup>. Dla Niklasa Luhmanna autonomia łączy się z samostanowieniem i możliwością „ustalania selektywnych kryteriów komunikowania się z otoczeniem i ich zmiany w zależności od potrzeb”<sup>23</sup>.

**Jednak o ile pojmowanie autonomii mediów nie jest przedmiotem kontrowersji, o tyle jej praktyczny wymiar wywołuje wiele sprzecznych opinii.** Jedni autorzy — tacy jak Heinrich Oberreuter, Hans Mathias Kepplinger czy Elisabeth Noelle-Neumann — twierdzą, iż środki komunikowania masowego w Republice Federalnej Niemiec wciąż wzmacniają swoją autonomiczną pozycję i stają się wpływową instytucją uczestniczącą w politycznym procesie decyzyjnym<sup>24</sup>. Odmiennego zdania są natomiast tacy badacze, jak Heribert Schatz czy Otfried Jarren, którzy uważają, że media masowe mają tylko selektywny wpływ na określone procesy polityczne, głównie wyborcze, a ich realna autonomia wobec niemieckiego systemu politycznego maleje<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Znaczenie komunikowania masowego dla stabilności demokratycznego systemu społecznego, zwłaszcza w perspektywie wyborów legitymizujących każdą polityczną władzę, jest w opinii Clausa-Petera Gerbera szczególnie istotne. Zob. C.-P. Gerber: *Funktionen der Massenkommunikation in einem demokratischen System*. In: *Die Massenmedien und die Organisation politischer Interessen*. Hrsg. C.-P. Gerber, M. Stosberg. Bielefeld 1969, s. 31.

<sup>21</sup> Zob. Ch. Holtz-Bacha: *Ablenkung oder Abkehr...*, s. 26.

<sup>22</sup> Te czynniki są najistotniejsze. One legitymizują autonomiczną pozycję mediów wobec systemu politycznego. Zob. F. Ronneberger: *Das Syndrom der Unregierbarkeit und die Macht der Medien*. „Publizistik” 1983, Heft 4, s. 496–497.

<sup>23</sup> N. Luhmann: *Soziologie des politischen Systems*. In: *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*. Bd. 1. Hrsg. N. Luhmann. Opladen 1970, s. 156.

<sup>24</sup> Zob. H. Oberreuter: *Übermacht der Medien. Erstickt die demokratische Kommunikation?* Zürich 1982; H. M. Kepplinger: *Funktionswandel der Massenmedien...*, s. 47–64; Idem: *Systemtheoretische Aspekte politischer Kommunikation*. „Publizistik” 1985, Heft 2–3, s. 247–264; E. Noelle-Neumann: *Wahlenentscheidung in der Fernsehdemokratie*. Freiburg–Würzburg 1980.

<sup>25</sup> Zob. H. Schatz: *Medienpolitik und Medienfunktion: Verwaltungswissenschaftlich relevante Fragestellungen und vorliegende Untersuchungsergebnisse*. In: *Politikwissenschaft und Verwaltungs-*



Przeciwnicy rosnącej autonomii niemieckich mediów używają nawet terminu *Übermacht der Medien* („nadmiar władzy mediów”)<sup>26</sup>, by wskazać na to, iż źródłem przewagi środków masowego komunikowania w relacji z systemem politycznym jest możliwość decydowania o tym, o czym dyskutuje się w społeczeństwie. Selekcja i wybór określonych tematów sprawia bowiem, że mass media ustalają „polityczny porządek dnia” (*politische Tagesordnung*), koncentrując uwagę zarówno odbiorców, jak i sił politycznych na relacjonowanych sprawach<sup>27</sup>. Zwłaszcza informacje, sprawozdania i relacje — jak dowodzą empiryczne badania — odgrywają w procesie kształtowania politycznych zainteresowań użytkowników mediów rolę szczególnie doniosłą<sup>28</sup>. Badacz tych zagadnień Winfried Schulz mówi wręcz o „konstrukcji rzeczywistości” (*Konstruktion von Realität*) w mediach i przez nie<sup>29</sup>.

Rzecznicy tezy o zwiększającej się autonomii są więc przekonani, iż system polityczny w demokratycznym społeczeństwie jest w pozyskiwaniu ogólnego zaufania oraz akceptacji dla swoich decyzji prawie całkowicie zdany na oddziaływanie środków komunikowania masowego. Zaburzenia społeczne, trudności gospodarcze, kryzys wartości wzmagają ten trend, gdyż system polityczny poddany naciskowi społecznych oczekiwań zmuszony jest do podejmowania trudnych decyzji, które z reguły nie spotykają się z powszechnym zrozumieniem. Rządzący sięgają wówczas często po instrument *public relations*, w którego stosowaniu znów muszą wykorzystać oddziaływanie środków masowego komunikowania<sup>30</sup>.

Partie polityczne, odgrywające w niemieckim systemie politycznym decydującą rolę<sup>31</sup>, są także w swoim dążeniu do maksymalizacji poparcia społecznego

---

wissenschaft. Hrsg. J. J. Hesse. Opladen 1982, s. 398–413; H. Schatz: *Interessen- und Machtstrukturen im Interaktionsfeld von Massenmedien und Politik*. In: *Massenkommunikation und Politik*. Hrsg. H. Schatz, K. Lange. Frankfurt 1982, s. 6–20; O. Jarren: *Politik und Medien im Wandel...*, s. 619–632.

<sup>26</sup> Twórcą i popularyzatorem tego terminu jest Heinrich Obereuter. Zob. przypis 24.

<sup>27</sup> Znaczenie prasy i telewizji w określaniu tematów społecznie i politycznie ważnych jest różne. Telewizja ogniskuje uwagę odbiorców w sposób krótkotrwały, natomiast oddziaływanie prasy ma charakter bardziej długotrwały. Zob. K. Schönbach: *Das unterschätzte Medium. Politische Wirkungen von Presse und Fernsehen im Vergleich*. München—New York—London—Paris 1983.

<sup>28</sup> Zob. E. Noelle-Neumann: *Kumulation, Konsonanz und Öffentlichkeitseffekt. Ein neuer Ansatz zur Analyse der Wirkungen der Massenmedien*. In: *Öffentlichkeit als Bedrohung*. Hrsg. E. Noelle-Neumann. Freiburg 1977, s. 127–168; także W. Schulz: *Die Konstruktion von Realität in den Massenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung*. Freiburg 1976.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Zob. Ch. Holz-Bacha: *Ablenkung oder Abkehr...*, s. 28.

<sup>31</sup> Niektórzy autorzy, podkreślając dominującą pozycję trzech niemieckich partii politycznych: CDU/CSU, SPD i FDP, mówią wręcz o państwie niemieckim jako o „oligarchiczno-politycznym państwie partyjnym” (*oligopolitischer Parteienstaat*). Zob. H. Schatz: *Interessen- und Machtstrukturen...*, s. 14–15.

oraz zwycięstwa wyborczego zależne od mediów. Również kariery polityczne partyjnych przywódców ściśle wiążą się z częstą obecnością w środkach masowego komunikowania, zwłaszcza w telewizji<sup>32</sup>.

Ta kluczowa pozycja mediów masowych doprowadziła do tego, że instytucje polityczne zmuszone zostały do oddania im części swojej władzy. To, że doszło do takiej sytuacji, jest nie tylko zasługą politycznej aktywności mediów, lecz także rezultatem malejącego prestiżu sił politycznych w Niemczech. Środki komunikowania masowego zyskały na tym, że została nadwątłona legitymizacja instytucji władzy politycznej<sup>33</sup>.

**W opozycji do tego punktu widzenia stoi teza o utracie autonomii przez niemieckie media masowe**, której największym rzecznikiem jest Heribert Schatz. Przyczyn zmniejszenia autonomii upatruje on w rosnącym zainteresowaniu systemu politycznego działaniem środków komunikowania masowego. To zainteresowanie uzasadnione jest zależnością sfery polityki od mediów, wzmacnianą przez sytuację kryzysową, w jakiej znalazły się społeczeństwa krajów wysoko uprzemysłowionych. Stoją one bowiem przed rosnącym wyzwaniem, jakie stwarza problem zarządzania państwem w obliczu kurczących się źródeł finansowania rozwoju społecznego. Aby przeciwdziałać wzmagającemu się ciśnieniu problemów, system polityczny jest zmuszony do działań kompensacyjnych. Ponieważ podejmowane w takich warunkach decyzje są często niekorzystne dla różnych części społeczeństwa, system polityczny tworzy strategię, za pomocą której chce zapewnić sobie społeczną akceptację. Chodzi tu zasadniczo o próby instrumentalizacji mediów poprzez: (a) wywieranie bezpośredniego lub pośredniego wpływu na przedstawianie przez media wydarzeń i decyzji politycznych; (b) rozbudowę własnych instytucji *public relations* i dopasowanie ich pracy do reguł dziennikarskiej selekcji informacji; (c) odwrócenie uwagi od problemów dzięki większemu wykorzystaniu personalizacji, rytualizmu oraz symboliki działań politycznych<sup>34</sup>.

Jednak próby instrumentalizacji mediów przede wszystkim koncentrują się na ukierunkowaniu ich uwagi oraz na wywieraniu wpływu na dobór relacjonowanych przez nie tematów. Wynika to z częstego przeceniania możli-

---

<sup>32</sup> Wpływ telewizji na funkcjonowanie partii politycznych i ich przywódców był w RFN badany głównie pod kątem walki wyborczej. Wyniki wyraźnie potwierdziły znaczący udział telewizji w kreowaniu zwycięstwa wyborczego. Zob. E. Noelle-Neumann: *Der Einfluss des Fernsehens auf die Wahlenentscheidung*. „Media Perspektiven” 1982, Heft 10, s. 609–617; H. J. Weiß: *Die Wahlkampfberichterstattung und Kommentierung von Fernsehen und Tagespresse zum Bundestagswahlkampf 1980*. „Media Perspektiven” 1982, Heft 4, s. 263–275; U. Feist, K. Liepelt: *Objektiv der Politik oder politische Kamera*. „Media Perspektiven” 1982, Heft 10, s. 619–635.

<sup>33</sup> Zob. H.-M. Kepplinger: *Systemtheoretische Aspekte...*, s. 247–264.

<sup>34</sup> Zob. H. Schatz: *Interessen- und Machtstrukturen...*, s. 6–20; także Idem: *Wahlkommunikation und Systemlogik*. In: *Massenmedien und Wahlen*. Hrsg. W. Schutz, K. Schönbach. München 1983, s. 162–168.

wości oddziaływania środków masowego komunikowania, w tym szczególnie telewizji, oraz z chęci współtworzenia kryteriów dziennikarskiej selekcji informacji<sup>35</sup>.

Dążenia te można zauważyć zwłaszcza w trakcie kampanii wyborczej. Dlatego analizując jej przebieg w mediach, Wolfgang R. Langenbucher stwierdza: „Wydaje się działaniem mediów to, co w rzeczywistości jest działaniem strategii *stricte* politycznego komunikowania, wynikającej z organizacji partyjnej walki wyborczej oraz zamierzeń polityków, którzy pośrednio lub bezpośrednio posługują się mediami.”<sup>36</sup> Organizacja i styl walki wyborczej zostały w Republice Federalnej Niemiec już w latach siedemdziesiątych podporządkowane telewizji. Współcześnie można wręcz stwierdzić: „Kampania żyje tylko dla telewizji i tylko w telewizji.”<sup>37</sup>

W strategii instrumentalizacji środków masowego komunikowania coraz większą rangę zyskują działania prowadzone w ramach *public relations*. Przeprowadzone w Niemczech badania wykazały, że produkty politycznych instytucji PR są coraz częściej i w coraz większym zakresie wykorzystywane w mediach, niejednokrotnie bez żadnej dziennikarskiej „obróbki”. Materiały te są bowiem opracowane z uwzględnieniem technicznych i merytorycznych kryteriów selekcji stosowanych w niemieckiej prasie, radiu i telewizji<sup>38</sup>.

Kwestia instrumentalizacji mediów znajduje zatem swoje potwierdzenie w badaniach odbioru i zawartości mediów. Trudno więc rozstrzygnąć, które z przedstawionych stanowisk bliższe jest prawdy. Każda ze stron ma swoje argumenty i racje. Dlatego wśród niemieckich teoretyków komunikowania masowego pojawił się punkt widzenia, który próbuje łączyć oba nurty rozważań. Fritz Plasser dostrzega bowiem **malejącą autonomię zarówno mass mediów, jak i systemu politycznego**. Ponieważ obie struktury coraz bardziej się do siebie zbliżają, gdyż sfera polityki działa coraz bardziej medialnie, a środki komunikowania masowego upolityczniają się, stopniowo tworzy się pewien „supersystem”. Polityka staje się z wolna produktem podziału pracy między instytucjami politycznymi a — głównie — telewizją: „Na końcu tego procesu stoi kompleksowy polityczno-technokratyczny »supersystem«, w którym

---

<sup>35</sup> Zob. Ch. Holz-Bacha: *Ablenkung oder Abkehr...*, s. 29.

<sup>36</sup> W. R. Langenbucher: *Wahlkampf ein ungeliebtes, notwendiges Übel?* In: *Massenmedien und Wahlen...*, s. 114–128.

<sup>37</sup> Tak opisują to zjawisko o uniwersalnym charakterze — określane współcześnie „media-tyzacją polityki” — Kurt i Gladys Engel Lang: *Politics and Television Re-Viewed*. Beverly Hills—New Delhi—London 1977, s. 207.

<sup>38</sup> Zob. H.-J. Lang: *Parteipressemitteilungen im Kommunikationsfluss politischer Nachrichten. Eine Fallstudie über den Einfluss politischer Werbung und Nachrichtentext*. Frankfurt—Bern 1980; B. Baerns: *Macht der Öffentlichkeitsarbeit und Macht der Medien*. In: *Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*. Hrsg. U. Sarcinelli. Bonn 1987, s. 147–160.

role aktorów i kontrolerów zlewają się w jedno, a profesjonalne elity władzy i elity mediów inscenizują demokratyczne panowanie każdego dnia od nowa.”<sup>39</sup>

I ta opcja posiada pewne znamiona prawdopodobieństwa. Zależności między systemem politycznym państwa a systemem działających w nim środków masowego komunikowania są na tyle skomplikowane, że określenie ich funkcjonalnego paradygmatu jest niezmiernie trudne. Wydaje się przy tym, iż u źródeł tego problemu leży paradoksalna sprzeczność w traktowaniu mediów masowych przez sferę polityki. Z jednej strony są one obiektem instrumentalnych działań systemu politycznego, z drugiej zaś strony — zwłaszcza w okresie wyborów — system polityczny jest w przeważającej mierze zdany na poczynania mediów. One to bowiem są zarówno przedmiotem, jak i podmiotem politycznych działań i procesów.

### 1.1.3. Systemowe ujęcie problemu

Złożoność relacji zachodzących między systemem politycznym a środkami masowego komunikowania sprawia, że **jednym z podstawowych sposobów rozpatrywania tej problematyki jest jej ujęcie systemowe**. W niemieckiej nauce o komunikowaniu za „ojca” tego sposobu patrzenia na związki systemu politycznego i mediów masowych trzeba uznać Franza Ronnebergera, który analizując zależności występujące pomiędzy partiami politycznymi i grupami interesu a mediami, już w 1969 roku postulował: „Musimy współczesną państwowość pojmować jako system, w którym różnorodne elementy lub subsystemy zachodzą na siebie.”<sup>40</sup> Dwa lata później stwierdzał wręcz, że „subsystem masowej komunikacji funkcjonuje w połączeniu i pod wpływem innych systemów społeczeństwa, odróżnia się jednak od nich mniejszym stopniem organizacji, ograniczoną autonomią i odpowiednio wysokim poziomem otwartości”, a jego specyficzną cechą stanowi szczególny związek z systemem politycznym<sup>41</sup>.

Jest to jakby punkt wyjścia **systemowej analizy problemu, która nakazuje traktować społeczeństwo jako system składający się z różnych systemów częściowych (subsystemów), połączonych ze sobą wzajemnymi zależnościami**. Środki masowego komunikowania tworzą taki podsystem, który w swoim otoczeniu jest poddany oddziaływaniom innych subsystemów i jest od nich zależny,

---

<sup>39</sup> F. Plasser: *Elektronische Politik und politische Technostruktur reifer Industriegesellschaften. Ein Orientierungsversuch*. In: *Demokratierituale. Zur politischen Kultur der Informationsgesellschaft*. Hrsg. F. Plasser, P. A. Ulram, M. Welan. Wien—Köln—Graz 1985, s. 15.

<sup>40</sup> F. Ronneberger: *Massenkommunikationsmittel, Parteien und Verbände...*, s. 141.

<sup>41</sup> Idem: *Konzentration und Kooperation...*, s. 20.

a jednocześnie sam kształtuje to otoczenie, wykonując określone usługi dla innych podsystemów i pełniąc wobec nich określone funkcje<sup>42</sup>.

Zgodnie bowiem z metodologicznymi dyrektywami analizy systemowej należy złożone zjawiska społeczne rozpatrywać jako zbiór elementów powiązanych siecią wzajemnych zależności tworzących strukturę systemu<sup>43</sup>. Zbiór ten można wydzielić z jego otoczenia za pomocą wyznaczonej dla celów badawczych granicy. Podlega on oddziaływaniu ze strony otoczenia na wzór cybernetycznego modelu sprzężenia zwrotnego. Otoczenie oddziałuje na zbiór na „wejściu” (*Input*), a on sam oddziałuje na nie na „wyjściu” (*Output*). Sprzężenie zwrotne zachodzi więc na zewnątrz systemu, wewnątrz zaś systemu następuje przetwarzanie bodźców<sup>44</sup>.

W rozważaniach nad zależnościami łączącymi sferę polityki z komunikowaniem masowym przyjęto w niemieckiej teorii komunikowania nadrzędność kategorii (pod)systemu politycznego, traktując media masowe jako zasadniczy element jego otoczenia<sup>45</sup>. Przyjmując ten punkt widzenia, F. Ronneberger próbował sprecyzować główne oczekiwania i potrzeby systemu politycznego wobec mediów, będące podstawą funkcjonalnych powiązań obu struktur. Wyróżnił przy tym pięć najważniejszych płaszczyzn interakcji obu systemów:

- (1) **Transfer informacji z otoczenia (*Input*)**: system polityczny potrzebuje stale coraz więcej informacji z otoczenia o faktycznych postawach oraz poglądach i przekonaniach obywateli.
- (2) **Transfer informacji z systemu politycznego (*Output*)**: system polityczny musi dbać o to, by jego decyzje były przekazywane otoczeniu. Środki komunikowania masowego towarzyszą w tym wypadku i naświetlają polityczny proces decyzyjny.
- (3) **Samoprezentacja systemu politycznego**: system polityczny oczekuje poparcia ze strony otoczenia, powstaje potrzeba samoprezentacji systemu, potrzeba ukazania sposobu jego pracy w celu pozyskania zaufania.
- (4) **Przepływ informacji między instytucjami politycznymi a uczestnikami życia politycznego**: system polityczny musi dbać o wewnętrzne komunikowanie się politycznych organizacji i ich członków. To komunikowanie odbywa się także pośrednio przez media.

---

<sup>42</sup> Zob. J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 13–14.

<sup>43</sup> Metodologię analizy systemowej w rozpatrywaniu zależności między systemem politycznym a systemem mediów masowych zaczęto konsekwentnie wprowadzać w niemieckiej teorii komunikowania u schyłku lat sześćdziesiątych, a ugruntowano jej stosowanie w następnej dekadzie. Zob. M. Rühl: *Systemdenken und Kommunikationswissenschaft*. „Publizistik” 1969, Heft 2, s. 185–206; W. Münch: *Der Begriffsapparat bei David Easton*. In: *Systemtheorie, Systemanalyse und Entwicklungsländerforschung. Einführung und Kritik*. Hrsg. D. Oberndorfer. Berlin 1971, s. 201–246; F. Böckelmann: *Theorie der Massenkommunikation*. Frankfurt am Main 1975; H. Schatz: *Ein theoretischer Bezugsrahmen für das Verhältnis von Politik und Massenkommunikation*. In: *Politik und Kommunikation über die öffentliche Meinungsbildung*. Hrsg. W. R. Langenbucher. München–Zürich 1979, s. 81–92.

<sup>44</sup> Zob. M. Mrozowski: *Między manipulacją a poznaniem...*, s. 55.

<sup>45</sup> Zob. B. Pfetsch: *Politische Folgen der Dualisierung...*, s. 20–21.

- (5) **Wyrażanie interesów na zewnątrz:** system polityczny jest zainteresowany tym, by w zewnętrznych relacjach z innymi systemami jego interesy były wyrażane w sposób optymalny<sup>46</sup>.

Punkt ciężkości koncepcji Ronnebergera tkwi więc w funkcjonalnych korzyściach, jakie system polityczny może odnosić w interakcjach z systemem mediów. We wskazanych przez autora obszarach system polityczny nie potrafi obyć się bez działalności środków masowego komunikowania. Ronneberger próbuje uświadomić w ten sposób przydatność, a nawet niezbędność mediów dla systemu politycznego.

Bardziej wielostronnie postrzega natomiast funkcjonalne więzi łączące system polityczny z systemem mediów Heribert Schatz. W swoich rozważaniach zajmuje się wzajemnym oddziaływaniem trzech elementów systemu społecznego: systemu politycznego, systemu masowego komunikowania (*Massenkommunikationssystem*) oraz ich otoczenia<sup>47</sup>. Rozgranicza przy tym relacje występujące między strukturami (rozumianymi jako suma wszystkich relatywnie trwałych zasad funkcjonowania danego systemu) oraz funkcjami (pojmowanymi jako działanie spowodowane procesami zachodzącymi w systemie) analizowanych systemów.

**Za najważniejsze elementy systemu politycznego, rzutujące na jego powiązania z systemem masowego komunikowania, uważa:**

- (A) Struktury tego systemu, które wyznaczają działania o charakterze *Output* wobec systemu masowego komunikowania oraz otoczenia.
- (B) Działania systemu politycznego o charakterze *Output*, skierowane bezpośrednio wobec systemu masowego komunikowania (kształtująca struktury systemu mediów polityka legislacyjna, finansowa, personalna i programowa, a w dalszej kolejności polityka informacyjna oraz działania w ramach *public relations*).
- (C) Oddziaływanie na warunki środowiska systemu masowego komunikowania (polityka technologiczna, wspieranie badań naukowych, polityka w sferze infrastruktury oraz polityka legitymizacyjna).

Natomiast w systemie masowego komunikowania najistotniejszymi elementami, wpływającymi na jego powiązania z systemem politycznym, są:

- (D) Struktury tego systemu, a także założenia jego działań o charakterze *Output* wobec systemu politycznego oraz otoczenia (struktury systemu mediów jako całości, warunki funkcjonowania poszczególnych mediów oraz przedsiębiorstw medialnych itd.).
- (E) Działania systemu masowego komunikowania o charakterze *Output* wobec systemu politycznego (tzw. funkcje polityczne).
- (F) Oddziaływanie na warunki otoczenia systemu politycznego (socjalizacja polityczna, dyfuzja nowych potrzeb, wymagania i oczekiwania, zachowanie wartości itd.).

---

<sup>46</sup> F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik*. Teil 1..., s. 108.

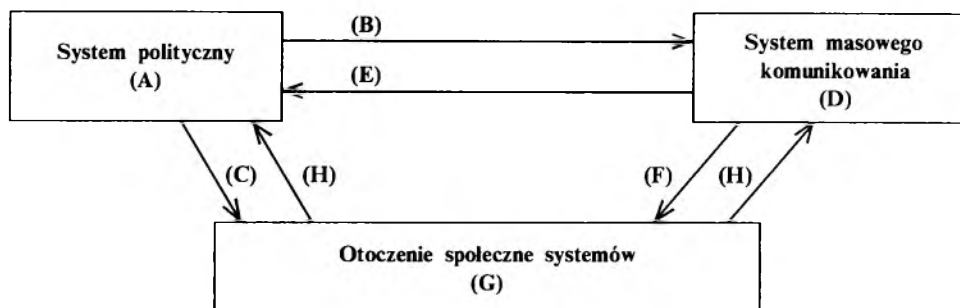
<sup>47</sup> Zob. H. Schatz: *Ein theoretischer Bezugsrahmen...*, s. 89–91.

Wreszcie w otoczeniu tych systemów (ekonomicznego, społeczno-kulturowego, naukowego itd.) H. Schatz wyróżnia:

- (G) Struktury otoczenia, szczególnie struktury systemu społeczno-kulturowego, warunkujące działania mass mediów.
- (H) Działania o charakterze *Output* wobec systemu politycznego i systemu masowego komunikowania (wymagania, oczekiwania, stawianie problemów, stymulacje itd.)<sup>48</sup>.

Schemat 1

Model interakcji między systemem politycznym, systemem masowego komunikowania i ich społecznym otoczeniem (według H. Schatza)



Koncepcja Schatza ukazuje wyraźnie wartość systemowego ujęcia problematyki więzi łączących system polityczny z systemem środków masowego komunikowania. Jeśli bowiem traktujemy społeczeństwo nie jako system autarkiczny, lecz jako system relacji zachodzących między jego składowymi podsystemami i ich otoczeniem, uzyskujemy możliwość uchwycenia dynamiki procesów społecznych i politycznych. Otrzymujemy pełniejszy obraz zależności łączących poszczególne podsystemy, w tym szczególnie interesujący dla nauki o komunikowaniu podsystem mediów masowych i podsystem polityczny, nazywany czasami w niemieckiej literaturze systemem polityczno-administracyjnym (*das politisch-administrative System*)<sup>49</sup>. Model Schatza zwraca uwagę na funkcjonalne znaczenie systemu politycznego dla systemu środków masowego komunikowania. Z analizy relacji występujących między tymi systemami jasno bowiem wynika, iż to właśnie system polityczny tworzy ramowe, instytucjonalne warunki działania mediów masowych, wywierając zasadniczy wpływ na ich strukturalny kształt<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 89–90.

<sup>49</sup> Tego terminu używają m.in. Heribert Schatz i Otfried Jarren. Zob. H. Schatz: *Ein theoretischer Bezugsrahmen...*, s. 81–91; O. Jarren: *Politik und Medien im Wandel...*, s. 619–629.

<sup>50</sup> Tworzenie ramowych warunków funkcjonowania systemu mediów masowych jest zasadniczą funkcją systemu politycznego we wzajemnych relacjach. Por. B. Pfetsch: *Politische Folgen der Dualisierung...*, s. 13.

## 1.2. Polityczne funkcje środków masowego komunikowania

### 1.2.1. Rozumienie pojęcia funkcji w niemieckiej nauce o komunikowaniu

Pojęcie społecznej czy politycznej funkcji środków masowego komunikowania jest w niemieckiej nauce, podobnie jak w polskiej<sup>51</sup>, rozmaicie pojmowane i interpretowane. Często stawia się znak równości między terminem „funkcja” a takimi pojęciami, jak „zadanie”, „działanie”, „cel”, „sens” (*Aufgabe, Leistung, Ziel, Zweck*) lub — odwrotnie — próbuje się je wyrażnie rozgraniczyć<sup>52</sup>. Dominuje jednak podejście normatywne, osadzone w tradycji niemieckiej teorii komunikowania, zgodnie z którą funkcję ujmuje się jako działanie mediów bądź jego rezultat zgodny z konstytucyjnymi normami<sup>53</sup>. Inne stanowisko reprezentują zwolennicy systemowego postrzegania funkcji mass mediów, którzy widzą w tym pojęciu skutek procesów zachodzących w poszczególnych (pod)systemach tworzących społeczeństwo<sup>54</sup>. Opowiadają się więc za metodologiczną dyrektywą empirycznych badań tych procesów i ich skutków dla konkretnych systemów społecznych<sup>55</sup>. Skutki, korzystne dla jednego systemu, mogą być niekorzystne dla innego<sup>56</sup>. Rodzi to konieczność rozważania kategorii funkcji w jej eufunkcjonalnym i dysfunkcjonalnym wymiarze. Systemowe ujęcie funkcjonalnych zależności narzuca wymóg rozpatrywania pojęcia funkcji w odniesieniu do różnych systemów tworzących społeczeństwo, przy uwzględnieniu ich społecznej skali. Dlatego ważnym metodologicznym założeniem jest analizowanie pojęcia funkcji w skali „makro” (czyli wobec całego społeczeństwa), w skali „mezo” (w systemie politycznym, gospodarczym itd.) oraz w skali „mikro” (w ramach jednego przedsiębiorstwa czy organizacji społecznej)<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> W polskiej nauce o komunikowaniu pojęcie społecznej funkcji mediów jest również różnorodnie rozumiane, chociaż naczelną kategorią pozostaje kategoria działania. Pojęcie funkcji bywa także zastępowane terminami: „zadanie” lub „rola”. Zob. Z. Oniszczyk: *Pojęcie funkcji w badaniach nad społecznym oddziaływaniem prasy*. „Zeszyty Prasoznawcze” 1988, nr 2, s. 41–52.

<sup>52</sup> Zob. U. Wiek: *Politische Kommunikation und Public Relations...*, s. 43–44; także C.-P. Gerber: *Funktionen der Massenkommunikation in einem demokratischem System*. In: *Die Massenmedien und die Organisation politischer Interesse...*, s. 31.

<sup>53</sup> Zob. F. Ronneberger: *Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel*. „Publizistik” 1964, Heft 4, s. 291.

<sup>54</sup> Zob. H. L. Gukenbiehl: *Soziales System*. In: *Grundbegriffe der Soziologie*. Hrsg. B. Schäfers. Opladen 1986, s. 338.

<sup>55</sup> Zob. U. Wiek: *Politische Kommunikation und Public Relations...*, s. 44–45.

<sup>56</sup> Zob. F. Ronneberger: *Konzentration und Kooperation...*, s. 26.

<sup>57</sup> Zob. F. Ronneberger, M. Rühl: *Theorie der Public Relation: ein Entwurf*. Opladen 1992, s. 249–250.



### 1.2.2. Próby klasyfikacji funkcji środków masowego komunikowania

Rozbieżności w rozumieniu pojęcia funkcji sprawiają jednak, iż wielu autorów nie precyzuje zakresu znaczeniowego tego terminu i koncentruje uwagę na budowaniu rozmaitych katalogów społecznych czy politycznych funkcji środków masowego komunikowania<sup>58</sup>. Jednak również w konstruowaniu tych katalogów można dostrzec wpływy normatywnego lub systemowego podejścia.

Pierwsze próby wyznaczenia politycznych funkcji mediów podjęto w latach sześćdziesiątych. Zapoczątkował je Franz Ronneberger, wyróżniając cztery zasadnicze funkcje środków masowego komunikowania: **(1) Funkcję upowszechnienia politycznych informacji**, którą media realizują, informując swoich odbiorców o programach, zamiarach, działaniach czy celach parlamentu, rządu lub partii, aby ułatwić obywatelom zorientowanie się w politycznych problemach swego państwa. W odniesieniu do władz politycznych działalność ta pobudza je niejednokrotnie do podjęcia ważnych decyzji lub działań. **(2) Funkcję politycznej socjalizacji**, prowadzącą do przekazywania określonych wartości, norm i wzorów społecznych, co może sprzyjać procesowi integracji społeczeństwa z jego systemem politycznym. **(3) Funkcję kontrolną**, sprawowaną nad różnymi instytucjami państwa w granicach określonych prawem i tylko w demokratycznym systemie sprawowania władzy. **(4) Funkcję oświatowo-wychowawczą**, pełnioną przez media w różnorodny sposób, także przy wykorzystaniu treści rozrywkowych. Jej celem jest podniesienie poziomu wiedzy o społecznej rzeczywistości i kształtowanie aktywnego stosunku do niej<sup>59</sup>.

Z kolei Helmut Bauer, rzecznik normatywnego traktowania funkcji mediów, formułuje trzy główne zadania prasy (*Aufgaben der Presse*): **informowanie, kontrola i kształtowanie poglądów**<sup>60</sup>, zwracając uwagę na możliwość powstawania różnych politycznych sporów i kontrowersji w procesie urzeczywistniania tych zadań.

Natomiast Rudolf Wildenmann i Werner Kaltefleiter wskazują również na trzy, ale nieco odmienne funkcje mediów masowych: **informacyjną, artykulatoryjną i kontrolną**<sup>61</sup>. Pełnienie funkcji informacyjnej wymaga przy tym prze-

<sup>58</sup> Jest to postawa typowa dla większości badaczy zajmujących się funkcjami mediów masowych. Zob. F. Böckelmann: *Theorie der Massenkommunikation...*, s. 42.

<sup>59</sup> F. Ronneberger: *Die politischen Funktionen...*, s. 294–298.

<sup>60</sup> H. Bauer: *Die Presse und die öffentliche Meinung*. [Geschichte und Staat. Bd. 106]. München–Wien 1965, s. 64.

<sup>61</sup> R. Wildenmann, W. Kaltefleiter: *Funktionen der Massenmedien*. Frankfurt am Main–Bonn 1965, s. 15.

strzegania zasad „kompleksowości”, „obiektywizmu” i „zrozumiałości” (*Volständigkeit, Objektivität, Verständlichkeit*) w relacjonowaniu politycznych problemów i zjawisk. W funkcji artykułacyjnej z kolei najważniejsze jest prezentowanie rządzącym opinii i postaw rządzonych. W funkcji kontrolnej natomiast media strzegą ogólnego dobra obywateli, a oddziałując na opinię publiczną, zmuszają władzę polityczną do dbałości o to dobro.

Peter Glotz i Wolfgang R. Langenbucher uzupełniają zestaw zasadniczych funkcji (informacyjnej, artykułacyjnej, krytycznej i kontrolnej) o **funkcję forum różnych poglądów i przekonań** (*Forumsfunktion*). Pod tym pojęciem autorzy rozumieją uwzględnianie w dziennikarskich relacjach i przekazach interesów oraz opinii grup społecznych zaniedbywanych przez instytucje władzy. Dziennikarze stają się dla tych grup swoistym „advokatem dialogu” (*Gesprächsanwalt*)<sup>62</sup>.

W koncepcji Clausa Petera Gerbera istotne polityczne znaczenie, obok funkcji artykułacyjnej i kontrolnej, mają z kolei dwie funkcje masowego komunikowania: **funkcja integracyjna** oraz — co może dziwić — **funkcja rozrywkowa**<sup>63</sup>. Ta pierwsza jest jakby wypadkową pozostałych funkcji, a jej zasadniczy cel tworzy znoszenie społecznych stereotypów i uprzedzeń, będących głównym źródłem konfliktów między religiami, klasami społecznymi czy ludzkimi rasami. W przypadku zaś drugiej funkcji ważne są możliwości zamierzonego bądź niezamierzonego formowania politycznych poglądów i nastrojów, tkwiące w na pozór czysto rozrywkowych audycjach czy publikacjach. Autor zwraca też uwagę na swoistą **funkcję korekcyjną** (*Korrekturfunktion*), jaką media mogą pełnić dla członków różnych partii, związków i organizacji społecznych, informując i wyjaśniając kwestie, powstające wskutek niedoskonałości mechanizmów demokratycznego działania tych instytucji<sup>64</sup>.

Lata siedemdziesiąte przyniosły następne zestawienie politycznych funkcji środków masowego komunikowania. Zauważalne są w nich nowe akcenty, związane z powszechną w tym okresie polityczną i naukową dyskusją na temat partycypacji obywateli Republiki Federalnej Niemiec w procesie demokratyzacji życia publicznego<sup>65</sup>. Klasycznym przykładem może być propozycja Rainera Geisslera, który przypisuje mediom szczególne **kompensacyjne zadanie**. „Jeśli wychodzi się z założenia faktycznej nierówności sił społecznych i obstaje się przy ideale równości szans w realizacji celów w procesie politycznym — stwierdza — dochodzi się do całkowicie innego normatywnego wymogu

<sup>62</sup> Zob. P. Glotz, W. R. Langenbucher: *Der mißachtete Leser*. Köln 1969.

<sup>63</sup> Zob. C. P. Gerber: *Funktionen der Massenkommunikation in einem demokratischen System*. In: *Die Massenmedien und die Organisation politischer Interessen...*, s. 33–36.

<sup>64</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>65</sup> Polityczna i naukowa debata nad udziałem społeczeństwa w procesie demokratyzacji życia publicznego w Republice Federalnej Niemiec wystąpiła ze szczególnym natężeniem na początku lat siedemdziesiątych. Zob. O. Jarren: *Politik und Medien im Wandel...*, s. 622.

wobec mediów masowych niż konserwatywna interpretacja formuły pluralizmu: środki masowego komunikowania mogą wnieść wkład w realizację pluralistycznej demokracji, jeśli poświęcą swoją publicystyczną moc przede wszystkim tym interesom, które są pomijane w istniejącej konstelacji sił.”<sup>66</sup> Trzymając się tego założenia, Geissler wymienia trzy zasadnicze funkcje mediów: (1) **Funkcję tworzenia ideologicznej przejrzystości**, sprowadzającą się do wyjaśniania odbiorcom ideowej motywacji politycznych działań i decyzji. (2) **Funkcję artykulacji interesów**, pełnioną wobec wielu warstw i odłamów społeczeństwa. (3) **Funkcję pluralistycznej kompensacji**, mającej służyć idei wyrównywania szans różnych mniejszości społecznych poprzez podejmowanie w mediach ważnych dla tych grup spraw i zagadnień, traktowanych zbyt często marginalnie<sup>67</sup>.

Inny aspekt procesu demokratyzacji podejmuje Hans Georg Räder, dla którego szczególnie ważne jest zwiększenie udziału obywateli w życiu politycznym Republiki Federalnej Niemiec. W jego przekonaniu media pełnią, poza funkcją informacyjną, **funkcję symboliczno-ekspresywną**, prowadzącą do szerszego włączenia odbiorców w funkcjonowanie systemu politycznego. Środki masowego komunikowania mogą bowiem jako instytucje socjalizacji politycznej wykształcić specyficzną postawę swoich użytkowników, określaną przez autora mianem „nie uczestniczącego udziału” (*nichtteilnehmende Teilnahme*), właściwą dla większości społeczeństwa<sup>68</sup>. Owa postawa nie musi być koniecznie pasywna, media mogą uświadomić odbiorcom możliwości ich działania w rozmaitych partiach, związkach czy organizacjach społecznych. Również regularne uczestnictwo w wyborach jest przejawem tej postawy. Z punktu widzenia interesów systemu politycznego chodzi jednak nie o doraźne czy jednorazowe działanie, lecz o postawę manifestowaną możliwie jak najczęściej. Taką szansę stwarzają media masowe, których systematyczne relacje politycznych wydarzeń i procesów tworzą stały, codzienny kanał kontaktu obywateli z polityką (*alltägliche Kontaktbahn der Bürger zur Politik*). Poprzez recepcję politycznych treści audycji telewizyjnych czy publikacji prasowych odbiorcy mogą symbolicznie uczestniczyć w podejmowaniu politycznych decyzji bądź w ich praktycznej realizacji, co ułatwia budowanie społecznego zaufania do systemu politycznego i służy jego legitymizacji<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> R. Geissler: *Partizipatorisch-pluralistische Demokratie und Medieninhalte*. „Publizistik” 1979, Heft 2, s. 178.

<sup>67</sup> Zob. Ibidem, s. 173.

<sup>68</sup> H.G. Räder: *Das Medienpublikum als Publikum veröffentlichter Politik. Empirische Sekundäranalysen zum Zusammenhang von Mediennutzung und politischem Verhalten*, Inaugural-Dissertation. München 1978, s. 82. Cyt. za: B. Pfetsch: *Politische Folgen der Dualisierung...*, s. 25.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 31–32. Cyt. za: B. Pfetsch: *Politische Folgen der Dualisierung...*, s. 25.

Natomiast Franz Ronneberger, rozbudowując swoją wcześniejszą koncepcję i łącząc ją z systemowym ujęciem problematyki funkcji mediów, postuluje konieczność ich rozdzielenia w zależności od potrzeb danego systemu społecznego. W odniesieniu do całego społeczeństwa wymienia trzy zasadnicze funkcje: (1) **Funkcję społecznej orientacji**, ułatwiającą odbiorcom informacji dostarczanych przez środki masowego komunikowania odnalezienie się w ich wciąż zmieniającym się środowisku społecznym. Szczególną rolę przyznaje autor w tym przypadku lokalnym częściom dzienników, których lektura ułatwia wykorzystanie oferowanych dóbr i usług, a także kompensuje brak społecznych kontaktów i doświadczeń. (2) **Funkcję społecznej socjalizacji**, obejmującą reprodukcję i przemianę społeczno-kulturowych wartości. (3) **Funkcję rekreacyjną**, realizowaną głównie za pomocą różnych treści rozrywkowych, uwzględniającą potrzeby wynikającego ze stale zwiększającego się wymiaru czasu wolnego obywateli Republiki Federalnej. W odniesieniu z kolei do systemu politycznego autor wyznacza kolejne cztery funkcje. (4) **Funkcję tworzenia tej części opinii publicznej, która w terminologii przyjętej przez niemiecką, naukę o komunikowaniu określana jest mianem *Öffentlichkeit***, przy czym prasa jest jedynym medium kształtującym polityczną wiedzę, wartości i normy na poziomie lokalnym. (5) **Funkcję politycznej socjalizacji i integracji**, której najlepiej służy różnorodność opinii i poglądów prezentowanych w ramach jednego medium. (6) **Funkcję krytyki i kontroli**, trudną w wypełnianiu, wymagającą bowiem właściwego wyboru pomiędzy całkowitą neutralnością a jednostronnością w postrzeganiu rozmaitych kwestii społecznych. (7) **Funkcję kształcenia politycznego**, wymagającą używania wielostronnej argumentacji w trakcie relacjonowania społecznych faktów i procesów<sup>70</sup>.

Mocno rozbudowaną klasyfikację proponują również socjologowie Alpons Silbermann i Ernest Zahn, którzy wyróżniają aż sześć funkcji środków masowego komunikowania: (1) **Funkcję oświecenia publicznego**, w ramach której media dostarczają odbiorcom informacji, potrzebnych do wyjaśnienia i określenia ich własnych poglądów i idei. (2) **Funkcję służebną wobec systemu politycznego**, oznaczającą dla mediów obowiązek „zaopatrywania społeczeństwa w informacje i idee, które są mu niezbędne do podejmowania wiążących decyzji”. (3) **Funkcję ochrony praw obywatelskich**, traktującą środki masowego komunikowania jako „kontrolną instytucję rządów”, co sprawia, że „zobowiązane są nie tylko do utrzymania swej własnej wolności, ale także wolności wszystkich obywateli”. (4) **Funkcję osiągania zysku**, organicznie związaną z regułami gospodarki kapitalistycznej, faworyzującymi wielkie koncerny prasowe. (5) **Funkcję służebną wobec systemu ekonomicznego**, którą mass media wypełniają, dostarczając informacji o sprawach gospodarki czy handlu, zespalać sprzedawców i kupujących, stymulując konsumpcję i produkcję

---

<sup>70</sup> Zob. F. Ronneberger: *Konzentration und Kooperation...*, s. 21–24.

różnorodnych towarów. **(6) Funkcję rozrywkową**, której znaczenie jest powszechnie zrozumiałe i akceptowane<sup>71</sup>.

W propozycji A. Silbermanna i E. Zahna — w odróżnieniu od dotychczasowych klasyfikacji funkcji mediów — wyraziście uwzględniony jest wpływ czynnika ekonomicznego na funkcjonowanie środków masowego komunikowania. I nie jest to przypadek, gdyż właśnie w latach siedemdziesiątych badacze masowego komunikowania w RFN (z reguły o lewicowej orientacji politycznej) wskazują na znaczenie zależności mediów od systemu ekonomicznego, podkreślając ekonomiczne ograniczenia autonomii środków masowego komunikowania<sup>72</sup>.

W latach osiemdziesiątych powstała koncepcja Wolfganga Bergsdorfa, który uznaje nadrzędność **funkcji tworzenia Öffentlichkeit**, rozumianej jako działania ukierunkowane na urzeczywistnienie dwóch głównych celów. Z jednej strony media mają bowiem upowszechniać społeczne oczekiwania związane z funkcjonowaniem systemu politycznego, z drugiej zaś — informując o różnych decyzjach politycznych, powinny tłumaczyć ich znaczenie i motywacje. **Pozostałe funkcje: oświatowa, informacyjna, artykulacyjna oraz krytyczno-kontrolna** są podporządkowane tej pierwszej, będącej — w przekonaniu autora — funkcją generalną (*Generalfunktion*) mass mediów<sup>73</sup>.

Z propozycją tą koresponduje katalog funkcji opracowany przez H. Schatza, ujmujący następujące funkcje: **(1) informacyjną, (2) artykulacyjną, (3) krytyczno-kontrolną, (4) tworzenia konsensusu społecznego, (5) socjalizacyjną, (6) integracyjną, (7) rozrywkową**<sup>74</sup>. W zestawieniu tym uwagę zwraca funkcja (4), nakładająca na media obowiązki mediatora szukającego kompromisowych rozwiązań dla istniejących problemów społecznych.

W tym okresie popularność zyskuje też klasyfikacja politycznych funkcji środków masowego komunikowania, opracowana przez Hermana Meyna, zwolennika normatywnego rozpatrywania tej problematyki. **Za najważniejsze funkcje polityczne mediów**, obok funkcji ogólnospołecznych (rozrywkowej i oświatowej), uznaje on: **(1) informowanie; (2) współudział w kształtowaniu poglądów; (3) krytykę i kontrolę**. W założeniu autora funkcje te odgrywają

<sup>71</sup> Zob. A. Silbermann, E. Zahn: *Die Konzentration der Massenmedien und ihre Wirkungen. Eine wirtschafts- und kommunikationssoziologische Studie*. Düsseldorf Wien 1970, s. 447—448. Na gruncie polskiej nauki koncepcję tę przedstawia L. Meissner: *Prasa w systemie politycznym RFN*. Warszawa 1974, s. 15—16.

<sup>72</sup> Polityczno-ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania mediów w Republice Federalnej Niemiec wskazują m.in. następujące opracowania: R. Zall, E. Henning: *Massenmedien und Meinungsbildung. Angebot, Reichweite, Nutzung und Inhalt der Medien in der BRD*. München 1970; H. Holzer: *Gescheiterte Aufklärung? Politik, Ökonomie und Kommunikation in der Bundesrepublik Deutschland*. Hamburg 1975.

<sup>73</sup> Zob. W. Bergsdorf: *Die 4. Gewalt. Einführung in die politische Massenkommunikation*. Mainz 1980.

<sup>74</sup> Zob. H. Schatz: *Interessen- und Machtstrukturen...*, s. 7—8.

najistotniejszą rolę w rozwiązywaniu podstawowego problemu społeczeństw demokratycznych — w rozładowywaniu powstających napięć i konfliktów społecznych<sup>75</sup>. Poprzez możliwie pełne, rzeczowe i zrozumiałe informowanie środki masowego komunikowania mogą pomóc odbiorcom w określeniu swoich interesów i potrzeb, w przyswojeniu głównych zasad demokratycznego porządku konstytucyjnego, w rozumieniu podstawowych ekonomicznych, społecznych i politycznych zależności, w ukształtowaniu aktywnej postawy obywatelskiej. W procesie budowania opinii publicznej mass media stwarzają szansę wolnej i powszechnej dyskusji o społecznie ważkich kwestiach, gdyż właśnie w mediach mogą dojść do głosu siły społeczne, nie mające swojej reprezentacji w parlamentach, partiach, kościołach, związkach zawodowych czy wpływowych grupach interesów. Środki masowego komunikowania są wreszcie zasadniczym instrumentem społecznej kontroli i krytyki poczyną władzy, szczególnie gdy inne instrumenty (np. opozycja polityczna) nie wykonują tej funkcji lub czynią to nieudolnie. Ważne jest przy tym, by pamiętać — co podkreśla H. Mayn — iż kontrola i krytyka nie szkodzą instytucji państwa, „szkodzą jedynie ci, którzy są za te niedomagania odpowiedzialni”. W pełnieniu funkcji kontrolnej media muszą dodatkowo zmagać się ze swoją własną słabością, tzn. brakiem bezpośrednich środków sankcjonowania swojej krytyki. W sferze polityki media masowe bowiem „działają tylko pośrednio poprzez inne instytucje i osoby”<sup>76</sup>.

Najpełniejszą wersję funkcji środków masowego komunikowania, ocenianych jednak głównie przez pryzmat ich działań w ramach *public relations*, formułuje Ulrich Wiek, który zgodnie z metodologicznymi dyrektywami analizy systemowej rozpatruje je w trzech zasadniczych skalach społecznych: makro, mezo i mikro. **W skali makro**, czyli w perspektywie całego społeczeństwa, wyróżnia pięć wiodących funkcji: **socjalizacyjną, wychowawczą, oświatową, kontrolno-krytyczną oraz partycypacyjną**<sup>77</sup>. Pierwsze trzy traktuje jako skutek procesów komunikowania ukierunkowanych na kształtowanie postaw, gdyż przekaz informacji odzwierciedlający określone wartości, normy i tradycje oraz charakter komunikowania i zachodzących interakcji wpływają na kształt społecznej orientacji odbiorców, warunkującej powstawanie różnych ludzkich postaw. Przypisana mediom możliwość krytykowania istniejących nieprawidłowości jest zarazem szczególną formą społecznej kontroli, nieodzownej w demokratycznym społeczeństwie. Poczucie partycypacji obywateli w życiu publicznym jest jakby naturalną konsekwencją realizacji pozostałych funkcji mediów.

<sup>75</sup> Zob. H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1990, s. 10–14.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>77</sup> Zob. U. Wiek: *Politische Kommunikation und Public Relations...*, s. 51.

W skali mezo, a więc w obrębie systemu politycznego, autor wyznacza cztery podstawowe funkcje: integrację, selekcję, rozwiązywanie konfliktów oraz przejrzystość (*Transparenz*) w relacjonowaniu zjawisk i procesów politycznych<sup>78</sup>. Funkcji integracyjnej przyznaje przy tym centralne znaczenie, ponieważ jej pełnienie wymaga uwzględniania interesów różnych grup społeczeństwa niemieckiego, co jest podstawą stabilności systemu politycznego. Przejrzystość oznacza stałe dążenie mediów do ułatwiania odbiorcom rozumienia i poznawania złożoności decyzji i działań politycznych. Selekcja treści przekazywanych przez media ma służyć ogniskowaniu uwagi polityków i społeczeństwa na zagadnieniach uznawanych za społecznie ważne, co często łączy się z ryzykiem wywoływania konfliktów i napięć społecznych. Na mediach spoczywa zatem obowiązek stworzenia szans rozwiązywania tych problemów poprzez wskazywanie dróg prowadzących do kompromisu i konsensusu.

Wreszcie w skali mikro, na poziomie konkretnej organizacji społecznej czy przedsiębiorstwa, autor akcentuje znaczenie dwóch funkcji: legitymizacji działania oraz artykulacji potrzeb i interesów<sup>79</sup>. Potwierdzenie legitymizacji działań jest bowiem naturalną potrzebą każdej organizacji społecznej, szczególnie istotną w kontaktach z innym partnerami w trakcie różnych negocjacji i rozmów. Podobnie doniosłe znaczenie ma artykulacja potrzeb i interesów określonych grup oraz instytucji, chociaż możliwości mediów są w tej mierze ograniczone, jako że nie wszystkie potrzeby i interesy mogą być „upublicznione”, nie wszystkie mogą stać się elementem składowym tego, co niemiecka nauka o komunikowaniu określa terminem *Öffentlichkeit*.

Koncepcję U. Wieka, ze względu na jej społeczną wielopłaszczyznowość, można więc uznać za swoiste ukoronowanie wysiłków niemieckich teoretyków komunikowania, którzy w wyznaczaniu politycznych i społecznych funkcji środków masowego komunikowania kierowali się założeniami analizy systemowej, stanowiącej, obok normatywizmu, metodologiczną bazę prowadzonych rozważań.

### 1.2.3. Dysfunkcjonalne skutki działania mass mediów

Z uwagi na cele stawiane środkom masowego komunikowania w danym społeczeństwie można wyróżnić te skutki działania mediów, które celom tym służą (tzw. **eufunkcje**), skutki neutralne wobec tych celów oraz skutki, które mają konsekwencje niepożądane (**dysfunkcje**). Wyróżnienie dysfunkcji i eufunkcji jest — co podkreślają teoretycy funkcjonalizmu — ważnym kry-

---

<sup>78</sup> Ibidem, s. 48–50.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 46–48.

terium oceny każdej instytucji społecznej<sup>80</sup>, w tym oczywiście mediów masowych.

Niemieccy analitycy, dla których polityczne znaczenie funkcjonowania masowego komunikowania zawiera się w jego funkcjach<sup>81</sup>, starają się uwzględnić nie tylko pozytywne, ale również negatywne skutki funkcjonowania mediów. Zgodnie przy tym podkreślają, że **główne niebezpieczeństwo wystąpienia dysfunkcji wynika z nadmiaru informacji dotyczących wydarzeń i problemów politycznych**, co wśród odbiorców wywołuje uczucie przesytu, apatii, braku zainteresowania czy agresji wobec tego typu publikacji i audycji<sup>82</sup>. W niemieckiej literaturze naukowej stworzono nawet terminy oddające owe zniechęcenie społeczeństwa do polityki, działalności partii czy parlamentu (*Politik-, Parlaments-, Parteienverdrossenheit*)<sup>83</sup>. **Zachowanie właściwych proporcji w wypełnianiu funkcji informacyjnej** jest istotne dla kształtowania nie tylko ogólnej postawy odbiorców wobec spraw polityki, ale i postaw selektywnych, odnoszących się do konkretnych zjawisk politycznych. Słuszne założenie przedstawiania poglądów mniejszości społecznych może w przypadku ich „nadreprezentacji” w mediach wywołać wrażenie pomijania czy lekceważenia opinii większości. Takie zarzuty stawiano m.in. telewizji w Republice Federalnej Niemiec, gdy zbyt często relacjonowała protesty studentów w końcu lat sześćdziesiątych czy akcje „zielonych” sprzeciwiających się budowie elektrowni jądrowych<sup>84</sup>. Dziennikarze jednocześnie muszą być świadomi, że poprzez szerokie i spektakularne prezentowanie różnych skrajnych poglądów politycznych przyczyniają się do wspierania tendencji wrogich demokracji, co może skłonić władze państwowe do kroków ograniczających wolność działania mediów<sup>85</sup>.

**W realizacji funkcji artykułacyjnej tkwi zagrożenie związane z dominacją partykularnych interesów** rozmaitych grup społecznych, posiadających nadmierne wpływy w kręgach władzy i świecie masowych mediów<sup>86</sup>. Wykorzystując je, grupy te potrafią przeforsować swoje racje, nierzadko ze szkodą dla ogólnospołecznego interesu. Dążenie mediów do uwzględnienia stanowiska

---

<sup>80</sup> Potrzebę uwzględnienia kategorii dysfunkcji i eufunkcji w ocenie skutków społecznego działania szczególnie akcentują: R. K. Merton: *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*. Warszawa 1982, s. 122; P. Sztompka: *Metoda funkcjonalna w socjologii i antropologii społecznej (studium analityczne)*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1971, s. 80.

<sup>81</sup> Zob. F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik...*, s. 17.

<sup>82</sup> Zob. Idem: *Konzentration und Kooperation...*, s. 21; R. Geißler: *Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie*. Tübingen 1973, s. 81; H. Oberreuter: *Legitimität und Kommunikation*. In: *Kommunikation im Wandel der Gesellschaft*. Hrsg. E. Schreiber, W. R. Langenbucher, W. Hömberg. Konstanz 1985, s. 76.

<sup>83</sup> Zob. H. Oberreuter: *Legitimität und Kommunikation...*, s. 73–76.

<sup>84</sup> Zob. H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1996, s. 26–27.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>86</sup> Zob. U. Wiek: *Politische Kommunikation...*, s. 54–55.



i interesów całego społeczeństwa czy jego konkretnych warstw lub społeczności może osłabiać efektywność pracy administracji rządowej czy instytucji samorządowych, opóźniać proces podejmowania decyzji bądź utrudniać wykonanie wielkich zamierzeń inwestycyjnych w przemyśle czy ochronie środowiska<sup>87</sup>.

Z **urzeczywistnianiem funkcji integracyjnej** łączą się natomiast dwa dysfunkcjonalne skutki, tworzące zjawisko „dezintegracji” oraz „nadintegracji” (*Überintegration*)<sup>88</sup>. To pierwsze jest rezultatem stale pogłębiającej się tzw. luki informacyjnej (*Wissenskluft*), związanej z wykorzystywaniem informacji i wiedzy dostarczanej współcześnie za pomocą coraz nowszej techniki ich przekazu. Dysproporcje w umiejętności wykorzystania tych zdobyczy cywilizacyjnych oraz różnicowanie dostępu do nich prowadzą do podziału obywateli na lepiej i gorzej poinformowanych, co nie sprzyja procesom integracyjnym zarówno w skali całego społeczeństwa, jak i samego systemu politycznego, którego funkcjonowanie jest ściśle uzależnione od przepływu informacji i dostępu do nich.

Zjawiska „nadintegracji” upatrywać należy w tendencji do ograniczania przejawów pluralizmu poprzez narzucanie dominujących, większościowych racji i poglądów<sup>89</sup>. Ten punkt widzenia występuje często w działaniach wielkich partii politycznych, które szukają swoich zwolenników w dużych warstwach i zbiorowościach społecznych. Dla nich właśnie integracja oznacza zwykle manifestowanie jedności, przy jednoczesnym pomijaniu odrębności i faworyzowaniu potrzeb większości, do czego często wykorzystywane są mass media.

**W przypadku funkcji krytyczno-kontrolnej** ważne jest unikanie jednostronności oraz rzeczowe uargumentowanie stawianych zarzutów. Nieprzestrzeganie tych zasad może prowadzić do społecznych napięć i konfliktów. W odniesieniu do instytucji władzy oznacza to zwykle dla mediów odcięcie od ważnego źródła informacji, co nie przynosi korzyści żadnej ze stron<sup>90</sup>.

Poza możliwościami wystąpienia niepożądanych skutków działania mediów masowych związanych z pełnieniem określonej funkcji niemieccy badacze komunikowania dostrzegają również zagrożenia w ogólnych mechanizmach funkcjonowania prasy, radia czy telewizji, a zwłaszcza w selekcji informacji, będącej najważniejszym stadium w procesie opracowywania dziennikarskich wypowiedzi<sup>91</sup>. Nastawienie mediów na wyławianie sensacji, relacjonowanie głównie tych elementów rzeczywistości, które ulegają zmianom, może wywołać

<sup>87</sup> Zob. B. Weber: *Kommunikation vor Ort: Verwaltung im Gespräch mit Bürgern, Gruppen und der Öffentlichkeit*. In: *Staatskommunikation*. Hrsg. H. Hill. Köln 1993, s. 37–53.

<sup>88</sup> Zob. G. Maletzke: *Integration — eine gesellschaftliche Funktion der Massenkommunikation*. „Publizistik” 1980, Heft 2/3, s. 202 i 204.

<sup>89</sup> Ibidem, s. 204.

<sup>90</sup> Zob. F. Ronneberger: *Konzentration und Kooperation...*, s. 23.

<sup>91</sup> Zob. H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik...*, s. 231–234.

wśród odbiorców wrażenie nieprzerwanego potoku wydarzeń, „**permanentnej normatywnej destabilizacji**” (*permanente normative Entstabilisierung*)<sup>92</sup>, co z pewnością nie służy społecznej akceptacji systemu politycznego. Dobór kryterium selekcji informacji może być również motywowany chęcią przemilczenia niewygodnych faktów czy narzucenia określonej ich interpretacji, co oznacza **manipulację faktami**<sup>93</sup>. Te możliwości manipulacji są często wykorzystywane przez wpływowe siły i instytucje pragnące uczynić z mediów instrument propagandy politycznej<sup>94</sup>.

Generalnie można więc stwierdzić, że zasadniczą przyczynę dysfunkcjonalnych działań środków masowego komunikowania stanowi nieumiejętność zachowania właściwych proporcji w prezentowaniu określonych treści. Jednak mechanizmy kontrolne, chroniące media przed tymi niepożądanymi skutkami, muszą być w przekonaniu niektórych niemieckich teoretyków komunikowania stworzone samoistnie w obrębie systemu mediów masowych i powinny zostać ukierunkowane na potrzeby innych systemów składowych społeczeństwa<sup>95</sup>. Wszelkie próby ingerencji systemu politycznego, zmierzające do narzucenia własnych rozwiązań, mają nikłe szanse powodzenia i mogą spowodować tylko kolejne dysfunkcje.

#### 1.2.4. Główne aspekty problematyki funkcji mediów

W dorobku niemieckiej nauki o komunikowaniu w zakresie społecznych i politycznych funkcji mediów masowych można dostrzec kilka charakterystycznych aspektów. Po pierwsze, w prowadzonych rozważaniach **brak precyzji semantycznej**. Jest to mankament typowy dla funkcjonalistycznej teorii mediów, jako że wciąż znaga się ona ze swoją główną słabością, czyli brakiem powszechnie akceptowanej definicji pojęcia „funkcja”<sup>96</sup>. Nic więc dziwnego, iż w wielu opracowaniach termin „funkcja” (*Funktion*) jest stosowany zamiennie z pojęciem „zadanie” (*Aufgabe*)<sup>97</sup>, podczas gdy znaczenie pierwszego terminu

<sup>92</sup> H. Oberreuter: *Legitimität und Kommunikation...*, s. 74.

<sup>93</sup> Zob. R. Geißler: *Massenmedien, Basiskommunikation...*, s. 83–90.

<sup>94</sup> Zob. F. Böckelmann: *Theorie der Massenkommunikation...*, s. 50.

<sup>95</sup> Właśnie w opinii Franza Ronnebergera system środków masowego komunikowania nie może być sterowany przez system polityczny, lecz musi być samosterowalny. F. Ronneberger: *Konzentration und Kooperation...*, s. 26–27. Zbliżone stanowisko reprezentuje Claus-Peter Gerber: *Funktionen der Massenkommunikation...*, s. 38–41.

<sup>96</sup> Brak definicji terminu „funkcja” jest podstawowym zarzutem wobec ujęcia funkcjonalistycznego. Mimo tego jest ono bardzo użyteczne do celów opisowych. Zob. T. Goban-Klas: *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*. Warszawa–Kraków 1999, s. 124–125.

<sup>97</sup> Zob. R. Geißler: *Massenmedien, Basiskommunikation...*, s. 27–31; O. Jarren: *Politik und Medien im Wandel...*, s. 621–622; H. Mayn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1990, s. 12–13; R. Strober: *Medien als vierte Gewalt – zur Verantwortung der Massenmedien*. In: *Medien und Politik...*, s. 27–36.

z reguły łączy się ze skutkiem danego działania, drugiego zaś — z jego celem<sup>98</sup>. Częste używanie pojęcia „zadanie” wynika również z **drugiego charakterystycznego rysu** omawianych analiz — **dominacji normatywnego podejścia** w rozpatrywaniu funkcji środków masowego komunikowania, dla którego kategorią nadrzędną jest kategoria celu odzwierciedlającego przyjęte normy i wartości. W takim ujęciu przypisywane mediom funkcje czy zadania odpowiadają pożądanemu stanowi rzeczy, opisują więc to, jak powinno być. Przyjęcie takiego założenia prowadzi do swoistego żonglowania funkcjami mediów masowych (*das Jonglieren mit den Funktionen der Massenmedien*), czego rezultatem są rozmaite podziały i katalogi funkcji<sup>99</sup>.

Ich wielość i różnorodność jest, oczywiście, konsekwencją przyjęcia odmiennych kryteriów wyodrębnienia poszczególnych funkcji. Znaczenie wyboru kryterium zawiera się bowiem nie tylko w aspekcie komunikowania masowego, ukazanym przez zbudowaną na jego podstawie klasyfikację funkcji. Wybór kryterium rzutuje także na to, jak ów aspekt zostanie przedstawiony, jakie jego strony będą oświetlone, a jakie pozostaną niewyjaśnione.

Posiłkując się zatem wypracowanym w polskim prasoznawstwie zestawieniem głównych kryteriów wyznaczania funkcji mediów<sup>100</sup>, można stwierdzić, że **trzeci charakterystyczny element** problematyki funkcji mediów w niemieckiej nauce o komunikowaniu **stanowi preferowanie dwóch zasadniczych kryteriów klasyfikowania funkcji**: (1) zamiaru (po stronie nadawcy, czyli mediów) lub skutku (po stronie odbiorcy) — prowadzą do podziału funkcji na informacyjną, oświatową, rozrywkową, kontrolną itd.; (2) zakresu oddziaływania mass mediów — wydzielają funkcje polityczne lub społeczne, często traktowane łącznie bądź ujmowane w różne funkcje szczegółowe. Stosowanie drugiego kryterium jest przy tym właściwe dla zwolenników systemowego ujmowania funkcji środków masowego komunikowania, którzy w nielicznych opracowaniach próbują analizować działania mediów zarówno w odniesieniu

---

<sup>98</sup> Zob. W. Pisarek: *O pojęciu funkcji w prasoznawstwie*. „Przekazy i Opinie” 1976, nr 4, s. 56–71; Z. Oniszczyk: *Pojęcie funkcji w badaniach...*, s. 52.

<sup>99</sup> Terminu „żonglowanie funkcjami” dla opisanego zjawiska używa Claus Eurich: *Kommunikative Partizipation und partizipative Kommunikationsforschung*. Frankfurt am Main 1980, s. 135.

<sup>100</sup> Autorem zestawu głównych kryteriów wyodrębniania funkcji prasy w polskiej nauce o komunikowaniu jest Walery Pisarek. Opracowane przez niego zestawienie obejmuje następujące kryteria: (1) zamiar (nadawcy) lub skutek (dla odbiorcy) — podział funkcji na informacyjną, wychowawczą, rozrywkową itp.; (2) fazy procesu komunikowania — funkcje: intencjonalna, nadana i pełniona; (3) zakres oddziaływania prasy — funkcje: polityczne i społeczne; (4) stopień uświadomienia sobie celu przez nadawcę — funkcje: zamierzona i nie zamierzona. Zob. W. Pisarek: *Funkcje prasy*. W: *Encyklopedia wiedzy o prasie*. Red. J. Maślanka. Wrocław Warszawa Kraków Gdańsk 1976, s. 86–88.

do całego społeczeństwa, jak i jego systemów składowych, w tym głównie politycznego<sup>101</sup>.

**Kolejny, czwarty charakterystyczny aspekt** omawianych prac tworzy konsekwentne wskazywanie przez niemieckich teoretyków **możliwości wystąpienia dysfunkcyjnych skutków działania mass mediów**. Co ważne, nie tylko rozpatrywane są niepożądane rezultaty pełnienia poszczególnych funkcji mediów, ale również podkreślane ogólne, systemowe uwarunkowania dysfunkcyjności systemu środków masowego komunikowania. Wobec systemu politycznego zagrożenie dysfunkcjami mediów wzrasta bowiem wówczas, gdy struktura systemu mediów nie odpowiada stanowi rozwoju danego społeczeństwa i gdy państwo próbuje tę strukturę ukształtować metodami administracyjnymi<sup>102</sup>.

Dlatego przy formułowaniu funkcji środków masowego komunikowania — według F. Ronnebergera — trzeba znać odpowiedź na trzy podstawowe pytania: (1) Jakie potrzeby, jakie funkcjonalne wymagania występują w społeczeństwie i jego podsystemach (zwłaszcza politycznym), które poprzez działania mass mediów mogą być zrealizowane? (2) Jak można te potrzeby jako oczekiwania wobec systemu mediów zdefiniować? (3) W jaki sposób, jakimi środkami, z jakimi szansami na powodzenie system środków masowego komunikowania może urzeczywistnić te oczekiwania?<sup>103</sup> Jest to punkt wyjścia nieodzowny przy kreśleniu funkcjonalnych relacji zachodzących między mass mediami a społeczeństwem i jego podsystemami. A właśnie funkcjonalna teoria mediów, mimo swoich słabości, pozwala owe relacje gruntownie poznać i przeanalizować.

### 1.3. Definiowanie relacji: polityka — media

#### Znaczenie terminu *Medienpolitik*

##### 1.3.1. Geneza pojęcia

W rozważaniach nad relacjami zachodzącymi między sferą polityki a komunikowaniem masowym nieodzowna jest właściwa terminologia. Jeśli naukowcy czy politycy, opisując te same zjawiska, posługują się różnymi pojęciami, rozmaicie je na dodatek interpretując, komplikuje to racjonalną analizę

---

<sup>101</sup> Chodzi tu głównie o prace: F. Ronneberger: *Konzentration und Kooperation...*, s. 5–38; U. Wiek: *Politische Kommunikation...*, s. 46–51; H. Mayn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1990, s. 10–14; H. Schatz: *Interessen- und Machtstrukturen...*, s. 6–20.

<sup>102</sup> Zob. F. Ronneberger: *Konzentration und Kooperation...*, s. 26–27; C. P. Gerber: *Funktionen der Massenkommunikation...*, s. 38–43.

<sup>103</sup> F. Ronneberger: *Konzentration und Kooperation...*, s. 20.

rozpatrywanych zjawisk i procesów. W niemieckiej nauce o komunikowaniu i polityce **największą popularność zyskał termin *Medienpolitik*** (w polskim tłumaczeniu: „polityka medialna”), który w latach siedemdziesiątych wszedł na trwałe do języka naukowców i polityków<sup>104</sup>. Powstanie tego pojęcia wiązało się ze wzrostem zainteresowania tematyką masowego komunikowania niemieckich partii politycznych, które na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych usiłowały określić swoje stanowisko w tej dziedzinie<sup>105</sup>. Wcześniej bowiem istniejące poglądy naukowe i polityczne odnosiły się do poszczególnych mediów — głównie prasy, radia oraz filmu — bądź miały charakter prawniczy i tym samym ograniczały się do zagadnień konstytucyjno-prawnych<sup>106</sup>.

Potrzeba uzyskania szerszej perspektywy wobec całokształtu problematyki środków masowego komunikowania stała się więc zasadniczą przyczyną kariery terminu *Medienpolitik*. Szczególnie chętnie wykorzystywany jest on przez polityków, którzy swoją uwagę z reguły koncentrują na mediach masowych. Dla niemieckich naukowców **pojęciem nadrzędnym jest natomiast *Kommunikationspolitik*** („polityka komunikowania”), termin sformułowany już w latach sześćdziesiątych<sup>107</sup>. Co różni oba pojęcia? Przede wszystkim zakres znaczeniowy. „Podczas gdy przez *Medienpolitik* rozumie się państwowe i społeczne działania kierowane w stronę środków masowego komunikowania, *Kommunikationspolitik* obejmuje ogół czynności i przedsięwzięć instytucji państwowych lub organizacji społecznych, które nastawione są na regulowanie procesu komunikowania społecznego. *Kommunikationspolitik* odnosi się zatem nie tylko do komunikowania masowego, lecz również do komunikowania indywidualnego.”<sup>108</sup> Innymi słowy — *Kommunikationspolitik* „oznacza, ogólnie rzecz ujmując, tę część polityki, która w dziedzinie i za

---

<sup>104</sup> Zob. O. B. Roeggele: *Medienpolitik — und wie man sie macht*. Osnabrück 1973, s. 7; także Z. Oniszczyk: *Terminologiczne aspekty relacji: polityka — komunikowanie masowe (przykład niemiecki)*. W: *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*. Red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk. Katowice 2000, s. 233—241.

<sup>105</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ein chronologisches Handbuch 1944 1988*. Monachium Londyn New York Paris 1992, s. 54 56.

<sup>106</sup> Zob. G. G. Kopper: *Polityka komunikowania w RFN*. W: *Problemy środków masowego przekazu w Republice Federalnej Niemiec*. Red. S. Flak-Meisner, M. Szulczewski. Warszawa 1985, s. 88.

<sup>107</sup> Termin *Medienpolitik* przeniknął wręcz do języka potocznego, natomiast *Kommunikationspolitik* pozostał pojęciem stosowanym przede wszystkim w opracowaniach naukowych. Zob. M. Wulff-Nienhüser: *Zu diesem Buch*. In: *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990*. Hrsg. W. J. Schütz. Konstanz 1999, s. 15.

<sup>108</sup> P. Glotz, H. Pruys: *Kommunikationspolitik*. In: *Handbuch der Massenkommunikation*. Hrsg. K. Koszyk, H. Pruys. München 1981, s. 117.

pomocą środków komunikowania społecznego dąży do określonych celów oraz szuka urzeczywistnienia określonych wizji i koncepcji. Do *Kommunikationspolitik* należą więc, przykładowo, nie tylko dążenie partii, by ważne stanowiska w rozgłośni obsadzić swoimi poplecznikami lub sympatykami, nie tylko starania o jednoznaczne przepisy w prawie prasowym [...], lecz również obrona indywidualnej wolności głoszenia poglądów w rozmowie, liście czy w osobiście wykonanej gazetce ściennej [...]. Jeśli natomiast *Kommunikationspolitik* zajmuje się mass mediami — przede wszystkim prasą, radiem i telewizją — a szczególnie ich statusem prawnym, organizacją, sposobem funkcjonowania oraz ich stanem osobowym i materialnym wyposażeniem, wówczas określa się ją jako *Medienpolitik*.<sup>109</sup>

Termin *Kommunikationspolitik* jest zatem traktowany przez niemieckich teoretyków jako priorytetowy układ odniesienia dla prób sprecyzowania pojęcia *Medienpolitik*. Wydaje się jednak, iż rozumienie obu terminów nazbyt mocno wiąże się z tą warstwą znaczeniową pojęcia „polityka”, dla której naczelną kategorią jest kategoria władzy. Wyraz *Politik* bowiem w języku niemieckim (podobnie jak *polityka* w języku polskim) odpowiada dwom różnym wyrazom angielskim: *politics* i *policy*. Po angielsku *politics* to jakby istota polityki, polegająca na „kierowaniu sprawami politycznymi” (*the management of political affairs*), w której to działalności kluczową pozycję zajmuje kategoria władzy. Natomiast *policy* to „zasady i formy działania w jakiegokolwiek dziedzinie”<sup>110</sup>. Polityka medialna obejmuje przede wszystkim „zasady i formy postępowania z mediami” nie tylko w celach politycznych, ale także np. kulturalnych, edukacyjnych czy ekonomicznych.

### 1.3.2. Próby zdefiniowania terminu *Medienpolitik*

Zauważalny w latach siedemdziesiątych wzrost zainteresowania partii politycznych sprawami prasy, a zwłaszcza telewizji i radia<sup>111</sup> oraz częste używanie terminu *Medienpolitik* w politycznych debatach stwarzają naturalną konieczność określenia jego zakresu pojęciowego. Dlatego właśnie w tym okresie pojawia się najwięcej prób realizacji tego zadania. Największą akceptację w gronie polityków zyskuje definicja sformułowana w 1977 roku przez wysokiego urzędnika federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Bernharda Wilhelma, przyjęta rok później w oficjalnym sprawozdaniu przez rząd Repub-

<sup>109</sup> O. B. Roeggele: *Medienpolitik...*, s. 7–8.

<sup>110</sup> Zob. F. Ryszka: *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*. Warszawa 1984, s. 15–16; także *Webster's New Dictionary and Thesaurus*. Concise Edition. New Lanark 1990, s. 417.

<sup>111</sup> Zob. M. Forsthoff: *Einführung*. In: *Grundsätze zur Medienpolitik*. Hrsg. H. B. Streithofen, F. Zimmermann. Stuttgart 1974, s. 8.

liki Federalnej<sup>112</sup>. W tym ujęciu „*Medienpolitik* jest uporządkowaną sumą działań ukierunkowanych na to, by zapewnić mediom masowym niezbędny dla nich obszar wolności i niezależności od państwa, innych instytucji władzy lub prywatnych monopolu, aby mogły właściwie i bez przeszkód spełniać swoje społeczne funkcje. [...] Polityka medialna musi zapewnić pluralizm informacji i poglądów oraz gwarantować różnorodną ofertę środków komunikowania masowego pod względem treści i programu.”<sup>113</sup> W przekonaniu autora legitymizacja polityki medialnej wypływa z postanowień konstytucji Republiki Federalnej Niemiec, a sama *Medienpolitik* stanowi elementarną część realizacji konstytucyjnych zadań państwa<sup>114</sup>. Tak rozumiana polityka medialna opiera się więc na niezależności i autonomii systemu mediów masowych wobec systemu politycznego. Mieści się również w przytoczonym pojmowaniu angielskiego terminu *policy*, podczas gdy oddziaływanie systemu politycznego odnosi się do pojęcia *politics*.

Istotne znaczenie mają też dwie wcześniejsze, opublikowane w 1973 roku, definicje *Medienpolitik*. Zwłaszcza pierwsza z nich, autorstwa Otto B. Roegelego, niewątpliwie mocno zaciążyła na sposobie pojmowania polityki medialnej przez niemieckich naukowców i polityków, co łatwo dostrzec w późniejszych określeniach tego terminu<sup>115</sup>. O. B. Roegele rozpatruje pojęcie polityki medialnej w ścisłym związku z polityką komunikowania. Reprezentuje pogląd, że „jeśli *Kommunikationspolitik* zajmuje się mediami masowymi — a szczególnie prasą, radiem i telewizją — w tym przede wszystkim ich pozycją, statusem prawnym, organizacją, sposobem funkcjonowania oraz personalną obsadą i materialnym wyposażeniem, określa się ją jako *Medienpolitik*”<sup>116</sup>. Natomiast w propozycji Thomasa Ellweina akcent położony jest na praktyczną stronę polityki medialnej. Zajmując się pozycją państwa w tej polityce, T. Ellwein uważa *Medienpolitik* za planowanie pól działania (*Arbeitsfelder*) środków masowego komunikowania. Jego zdaniem *Medienpolitik* zaczyna się tam, „gdzie zgodnie z przyjętymi pryncypiami próbuje dokonać się podziału zadań między media masowe i określić ekonomiczne warunki realizacji tych zadań oraz — co najmniej strukturalnie — je zagwarantować.”<sup>117</sup>

<sup>112</sup> Znaczenie definicji Wilhelma dla praktyki politycznej analizuje U. Saxer: *Medienpolitik zwischen Selbstständigkeit und Überfremdung*. „Media Perspektiven” 1981, Heft 2, s. 77–80.

<sup>113</sup> B. Wilhelm: *Medienpolitik*. In: *Medienrecht. Lexikon*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied Darmstadt 1977, s. 95.

<sup>114</sup> Ibidem, s. 95.

<sup>115</sup> Wyraźny wpływ wywarł Otto B. Roegele — jego koncepcja wpłynęła na późniejsze definicje A. Silbermanna, H. Klatta czy W. Bergsdorfa, prezentowane w dalszej części niniejszego podrozdziału.

<sup>116</sup> O. B. Roegele: *Medienpolitik — und wie man sie macht...*, s. 8.

<sup>117</sup> T. Ellwein: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1973, s. 145.

Znacznie szerzej pojmują politykę medialną L. Döhn i K. Klöckner. W ich opinii obejmuje ona „polityczne zamiary, programy, polityczne działania i decyzje, które zajmują się zadaniem, funkcjami, sposobem pracy oraz pozycją mediów w państwie, społeczeństwie i gospodarce”<sup>118</sup>. Zgodnie z tą koncepcją *Medienpolitik* dzieli się na dwie sfery: sferę programową oraz sferę praktycznego działania.

W latach osiemdziesiątych pojawiły się kolejne propozycje definicji *Medienpolitik*. Kreślą one przede wszystkim cele polityki medialnej, upatrując w tym elemencie jej charakterystyczny wyróżnik. K. Koszyk i K. H. Pruys, rozpatrując zależności zachodzące między *Kommunikationspolitik* a *Medienpolitik*, stwierdzają, że o ile polityka komunikowania oznacza w swoim najbardziej ogólnym sensie „ogół aktywności instytucji państwowych lub organizacji społecznych, nastawionych na regulowanie procesu komunikowania społecznego”, o tyle polityka medialna obejmuje „państwowe lub społeczne działania ukierunkowane na środki masowego komunikowania”<sup>119</sup>. *Medienpolitik* jest zatem częścią *Kommunikationspolitik* w takim sensie, w jakim działanie mediów masowych stanowi część komunikacji społecznej.

Pod kątem zakresu przedmiotowego ujmuje z kolei *Medienpolitik* A. Silbermann, dla którego jest ona „częścią ogólnej polityki komunikowania, zajmującą się pozycją prawną, organizacją, sposobem funkcjonowania oraz personalną obsadą i materialnym wyposażeniem prasy, radia i telewizji”. W obrębie *Medienpolitik* mieszczą się więc „wypływające z rozumienia znaczenia i skuteczności oddziaływania mediów masowych — dążenia rządu, partii i wielu grup społecznych, których celem jest wywieranie wpływu na środki masowego komunikowania”<sup>120</sup>. Niemal identyczne stanowisko prezentuje H. Klatt. W jego rozumieniu polityka medialna to „suma (planowanych bądź realizowanych) działań, które odnoszą się do sytuacji prawnej, funkcji, organizacji, materialnego wyposażenia i personalnych zasobów mediów masowych”<sup>121</sup>.

W latach dziewięćdziesiątych coraz wyraźniej podkreślano normatywny wymiar polityki medialnej. Charakterystyczne w tym względzie są definicje G. G. Koppera oraz J. Tonnemachera. Pierwszy z autorów traktuje *Medienpolitik* jako hierarchicznie niższą kategorię *Kommunikationspolitik*, „zajmującą się tymi częściami polityki komunikowania, które uwarunkowane społecznymi interesami i normami mogą być realizowane (lub udaremniane) poprzez środki

<sup>118</sup> *Medienlexikon*. Hrsg. L. Döhn, K. Klöckner. Baden-Baden 1979, s. 148.

<sup>119</sup> K. Koszyk, K. H. Pruys: *Handbuch der Massen-Kommunikation*. München 1980, s. 117.

<sup>120</sup> A. Silbermann: *Handwörterbuch der Massenkommunikation...*, s. 303.

<sup>121</sup> H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft. Strukturen, Probleme, Positionen*. In: *Medienpolitik*. Hrsg. H.-G. Wehling. Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz 1987, s. 14.



masowego komunikowania”<sup>122</sup>. Natomiast dla J. Tonnemachera zarówno *Kommunikationspolitik*, jak i jej odnosząca się do mass mediów część — *Medienpolitik*, „jest planowym i ukierunkowanym działaniem zmierzającym do stworzenia, wprowadzenia bądź utrzymania norm w dziedzinie informacji i komunikowania w publicznym lub własnym interesie”<sup>123</sup>.

Pozycję państwa w kształtowaniu polityki medialnej uwzględnia z kolei W. Bergsdorf, w którego ujęciu państwowa *Medienpolitik* „ukierunkowana jest na tworzenie techniczno-infrastrukturalnych ram funkcjonowania mediów masowych”<sup>124</sup>. Takie postawienie sprawy podkreśla wagę techniczno-ekonomicznych czynników rozwoju systemu środków masowego komunikowania oraz znaczenie aktywnej roli państwa w tym procesie.

Szerzej, przez pryzmat udziału wszystkich podstawowych podmiotów systemu politycznego Republiki Federalnej Niemiec w polityce medialnej określana jest *Medienpolitik* w koncepcji przypisywanej H. Schatzowi. Zgodnie z nią polityka medialna obejmuje „ogół działań systemu polityczno-administracyjnego (partii, parlamentów, rządów i administracji ministerialnej federacji oraz landów), które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na produkcję, dystrybucję i konsumpcję (repcję) treści rozpowszechnianych poprzez mass media”<sup>125</sup>.

Choć przedstawione definicje ukazują różne aspekty działań projektowanych i prowadzonych w ramach polityki medialnej, można w tych koncepcjach znaleźć pewne wspólne, charakterystyczne rysy.

Po pierwsze, widzą one w *Medienpolitik* **konkretną działalność społeczną** zmierzającą do realizacji określonych celów.

Po drugie, **polityka medialna jest rozpatrywana głównie w odniesieniu do polityki komunikowania** i jako jej część różni się od *Kommunikationspolitik* zakresem przedmiotowym, który stanowią środki komunikowania masowego. Poza obszarem zainteresowania *Medienpolitik* pozostają więc dwie ważne sfery komunikowania społecznego: komunikowanie zinstytucjonalizowane oraz komunikowanie interpersonalne<sup>126</sup>.

Po trzecie, w precyzowaniu znaczenia obu pojęć, polityki medialnej i polityki komunikowania, wyraźnie **dominuje ujęcie normatywne**, w myśl

<sup>122</sup> G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 50.

<sup>123</sup> J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 18.

<sup>124</sup> W. Bergsdorf: *Deutschland im Stress. Politische und gesellschaftliche Herausforderungen nach der Wende*. Bonn 1993, s. 96.

<sup>125</sup> H. Schatz, Ch. Habig, N. Immer: *Medienpolitik*. In: *Politik in der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. K. von Beyme, M. G. Schmidt. Opladen 1990, s. 332.

<sup>126</sup> Podstawę procesów komunikowania się stanowią trzy zasadnicze typy przepływu informacji: (1) masowy — poprzez środki komunikowania masowego; (2) instytucjonalny — pomiędzy różnymi instytucjami; nie mający charakteru masowego; (3) spontaniczny — komunikowanie interpersonalne. Zob. M. Szulczewski: *Aktualne problemy polityki informacji w RFN*. W: *Problemy środków masowego przekazu w Republice Federalnej Niemiec...*, s. 110–111.

którego zarówno *Kommunikationspolitik*, jak i *Medienpolitik* „odwołują się do ustalonych, stworzonych, wprowadzonych czy postulowanych zasad i norm, które określają funkcjonowanie systemu komunikowania [...]. Powstałe z wpływem czasu, uwarunkowane ogólną postawą społeczeństwa wobec komunikowania i mediów — zasady i normy, wywodzą się z politycznych ideologii, społecznych i ekonomicznych warunków danego kraju oraz powszechnie akceptowanych wartości. Obejmują też realne potrzeby komunikowania, jak również perspektywiczne możliwości komunikowania.”<sup>127</sup>

Po czwarte, w ujęciu normatywnym najwięcej uwagi poświęca się kreśleniu celów *Medienpolitik*, co sprawia, że można wręcz mówić o **teleologicznym nurcie w definiowaniu polityki medialnej** przez niemieckich analityków masowego komunikowania. Znamienne dla tego stanowiska jest stwierdzenie, że *Kommunikationspolitik* — a wraz z nią *Medienpolitik* — „obejmuje realne potrzeby komunikowania oraz perspektywicznie wyznaczone cele, które mają być urzeczywistnione za pomocą koncepcji określonych różnymi interesami społecznymi. Cele te zespolone są ze środkami ich realizacji, a związek ten jest porządkowany właśnie przez politykę komunikowania [oraz politykę medialną w dziedzinie mediów masowych — przyp. Z.O.], która oparta jest zarówno na ustawowych procedurach czy sędziowskich decyzjach, jak i specyficznych normach społecznych.”<sup>128</sup>

Po piąte, wiele przytoczonych definicji **akcentuje aktywność państwa w prowadzeniu polityki medialnej** (sformułowania Ellweina, Koszyka i Pruysa, Silbermanna czy Bergsdorfa), co świadczy o dużym stopniu akceptacji państwowych poczynañ w tej dziedzinie. Jest to zrozumiałe, gdyż każda instytucja może mieć swoją *Medienpolitik*. Jednak o randze państwowej polityki medialnej rozstrzyga udział w jej kształtowaniu i realizacji najważniejszych instytucji władzy państwowej. Cele tej polityki ustala bowiem parlament, ich urzeczywistnienie jest zadaniem rządu, a sądy czuwają nad prawidłowością prowadzonych działań. Nie zawsze jednak te poczynania bywają oceniane pozytywnie. Niektórzy autorzy upatrują w tym zjawisku zagrożenia dla procesów rozwojowych zachodzących w systemie środków masowego komunikowania i kreślą wizję przeistaczania się *Medienpolitik* w *Staatspolitik* (politykę państwową)<sup>129</sup>. Inni przestrzegają przed zawężaniem polityki medialnej do działań państwa, widząc w tym brak systemowej analizy jej problemów<sup>130</sup>.

<sup>127</sup> A. Silbermann: *Handwörterbuch der Massenkommunikation...*, s. 235.

<sup>128</sup> G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 50.

<sup>129</sup> Zob. U. Saxer: *Medienpolitik zwischen Selbständigkeit...*, s. 79–80; także F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik...* Teil 1, s. 82–86.

<sup>130</sup> Zob. M. Rühl: *Politik und öffentliche Kommunikation*. „Publizistik” 1972, Heft 1, s. 18–21.

Po szóste, w przedstawionych próbach zdefiniowania pojęcia *Medienpolitik* można odnaleźć **trzy główne sposoby pojmowania tego terminu**<sup>131</sup>:

- (1) Polityka medialna jako element polityki ustrojowej, która powinna kształtować zgodne z konstytucją podstawy oraz prawne ramy funkcjonowania mediów masowych (sformułowania Wilhelma, Ellweina, Döhna i Klöcknera, Koszyka i Pruysa, Koppera, Tonnemachera).
- (2) Polityka medialna jako tworzenie technicznej i społecznej infrastruktury działania środków masowego komunikowania (określenia Roeegelego, Silbermanna, Klatta, Bergsdorfa).
- (3) Polityka medialna jako wywieranie wpływu na przekazywane przez media masowe treści, co można odczytywać jako podkreślenie znaczenia polityki programowej i informacyjnej (definicja Schatza).

Pojęcie *Medienpolitik* obejmuje różne strony funkcjonowania środków masowego komunikowania. Zawsze jednak naczelną kategorią w rozumieniu *Medienpolitik* pozostaje kategoria działania, aktywności podmiotu lub podmiotów tej polityki. Działanie to charakteryzuje się przy tym celowością, wynikającą z przyjętego systemu wartości i norm, społeczno-ekonomicznych uwarunkowań oraz występujących potrzeb i interesów społecznych.

### 1.3.3. Interpretacja pojęcia *Medienpolitik* i jej główne zagadnienia

Pojemność pojęcia „polityka medialna” sprawia, że nie brak różnych interpretacji tego terminu. Rozpatrywanie społecznych lub politycznych konsekwencji działań podejmowanych w ramach *Medienpolitik*, szukanie ich aksjologicznych podstaw czy też analiza determinantów tej polityki stwarzają okazję do ukazania wielości aspektów podejmowanych zagadnień. Jednak i w tej różnorodności można wyróżnić kwestie szczególnie ogniskujące uwagę niemieckich badaczy komunikowania.

Niektórzy z nich od momentu upowszechnienia się terminu *Medienpolitik* akcentują **ścisły związek polityki medialnej z systemem politycznego panowania**. I nie ma w tym nic dziwnego, jako że i inne polityki szczegółowe: zagraniczna czy przemysłowa też są zależne od systemu sprawowania władzy. Jednak w przypadku *Medienpolitik* „wpływ systemu panowania na właściwą mu politykę komunikowania [w tym również politykę medialną — przyp. Z.O.] jest zdecydowanie bardziej bezpośredni, zniewalający i widoczny niż — przykładowo — na jego politykę gospodarczą lub oświatową”<sup>132</sup>. Rosnące wpływy rządzących mogą prowadzić do nadmiernej polityzacji i ideologizacji

<sup>131</sup> Podobne trzy główne sposoby rozumienia pojęcia *Medienpolitik* wymienia U. Wiek: *Politische Kommunikation...*, s. 77.

<sup>132</sup> O. B. Roeegele: *Medienpolitik und wie man sie macht...*, s. 13–14.

w działalności mass mediów, co zagraża ich autonomii i niezależności, tak ważnej w wypełnianiu przez środki komunikowania masowego przypisywanych im funkcji społecznych<sup>133</sup>.

Z każdym systemem politycznego panowania łączy się nieodzownie dominacja określonej ideologii oraz wypływających z niej wartości. Dla niemieckich teoretyków komunikowania istotne jest **poszukiwanie aksjologicznego paradygmatu polityki medialnej**. W tym względzie istnieją jednak rozbieżne opinie. Dla jednych ów paradygmat stanowi wyłącznie idea różnorodności (*Vielfalt*)<sup>134</sup>, a dla innych idea ta jest równoważna z takim wartościami, jak: autonomia i wyważenie (*Ausgewogenheit*)<sup>135</sup>. Powszechnie akceptowana idea różnorodności, nazywana w języku polityki ideą pluralizmu, może być jednak źródłem wielu konfliktów i kontrowersji w obrębie *Medienpolitik*, wywołanych odmiennymi, często przeciwstawnymi interesami różnych grup społecznych czy organizacji<sup>136</sup>. Dlatego system wartości i reguł wykorzystywanych w polityce medialnej powinien być mocno osadzony w konstytucyjnych założeniach i normach. To konstytucja Republiki Federalnej Niemiec stanowi — w przekonaniu wielu autorów — nie tylko prawny, ale również aksjologiczny fundament legitymizacji planowanej oraz prowadzonej polityki medialnej<sup>137</sup>.

Dla innych niemieckich naukowców *Medienpolitik* to przede wszystkim **konkretna działalność społeczna**, która musi mieć swoje cele oraz środki do ich realizacji, rozpatrywane zarówno na płaszczyźnie strategicznej, a więc koncepcyjnej, jak i na płaszczyźnie taktycznej, bardzo pragmatycznej<sup>138</sup>. Zasadniczym problemem staje się podjęcie decyzji, która w wymiarze strategicznym obejmuje trzy różne sfery działania:

<sup>133</sup> Zob. U. Saxer: *Medienpolitik zwischen Überfremdung...*, s. 80–81.

<sup>134</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 50.

<sup>135</sup> Zob. F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik...*, s. 215–252.

<sup>136</sup> Występowanie konfliktów jest uważane za trwałą cechę polityki medialnej w Republice Federalnej Niemiec. Zob. F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik...*, s. 88; G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 50–51; J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 11.

<sup>137</sup> Wielu niemieckich autorów właśnie w przestrzeganiu ideologicznych norm i zasadach konstytucji Republiki Federalnej Niemiec, powszechnie akceptowanych przez obywateli, upatruje skutecznego środka w przewyżnianiu konfliktów i zadrażeń, pojawiających się w toku realizacji określonej polityki medialnej. Zob. O. B. Roeggele: *Medienpolitik und wie man sie macht...*, s. 19–23; B. Wilhelm: *Medienpolitik...*, s. 180; F. H. Fleck: *Klassische, magische Vielecke in Wirtschaftspolitik und in Medienpolitik?* In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung*. Hrsg. M. Rühl, H.-W. Stüiber. Düsseldorf 1983, s. 80–81; G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 51; M. Wulff-Nienhüser: *Zu diesem Buch...*, s. 18.

<sup>138</sup> Zob. M. Rühl: *Politik und öffentliche Kommunikation...*, s. 5–25; B. Wilhelm: *Medienpolitik*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied und Frankfurt 1990, s. 180–184; M. Schmolke: *Publizistik als Aufgabe der Kirche — braucht die Kirche eine neue Medienpolitik*. In: *Kirche der Medien oder Medienkirche*. Bamberg 1990, s. 25; G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 50–51.

- (1) organizacyjną — tworzenie określonej struktury systemu mediów masowych, nastawionej na realizację przyjętych celów długookresowych;
- (2) programową — planowanie umożliwiające podejmowanie bieżących decyzji;
- (3) personalną — określenie ról, jakie będą odgrywać poszczególne zespoły ludzi i jednostki<sup>139</sup>.

W wymiarze taktycznym natomiast *Medienpolitik* odnosi się do konkretnych przypadków i oznacza podejmowanie oraz realizację decyzji, będących urzeczywistnieniem wcześniej przyjętych strategicznych celów i założeń. Między obiema płaszczyznami występują różnorakie zależności i powiązania, tworzące swoistą sieć społecznych interakcji zachodzących w procesie planowania oraz wprowadzania w życie decyzji związanych z polityką medialną. W tej sieci interakcji panuje jednak porządek, wypływający z logiki powiązań systemowych. To bowiem decyzje o wymiarze strategicznym ustanawiają lub zmieniają strukturalne cechy systemu mass mediów, a decyzje o wymiarze taktycznym powołują instytucje bądź ludzi utrwalających te cechy. Działania taktyczne też mają jednak swój margines swobody, gdyż nie wszystkie strategiczne możliwości są w poszczególnych przypadkach wykorzystywane<sup>140</sup>.

Niezależnie od swojego wymiaru **działania mieszczące się w ramach *Medienpolitik* prowadzone są w trzech zasadniczych kierunkach**. Po pierwsze, zmierzają do ukształtowania optymalnej w ocenie władzy struktury mediów w danym systemie politycznym i społecznym. Po drugie, dążą do utrzymania wolności mediów oraz wolności informacji i swobody wyrażania opinii. Po trzecie, służą urzeczywistnieniu określonych interesów politycznych<sup>141</sup>, dlatego też *Medienpolitik* nazywana jest czasami *Interessenpolitik* (polityką interesów). W praktyce społecznej każdy z tych kierunków może jednak wywoływać różne kontrowersje i konflikty, przede wszystkim na płaszczyźnie celów i środków ich realizacji. Z tego powodu polityka medialna w Republice Federalnej Niemiec jest postrzegana również **jako polityka kompromisów**, niezbędnych dla zrównoważenia odmiennych interesów i potrzeb oraz stonujących nieodzowny warunek jej powodzenia<sup>142</sup>.

### 1.3.4. Pojęcia pokrewne

W rozważaniach nad sposobami rozumienia pojęcia *Medienpolitik* w niemieckiej literaturze naukowej pojawiają się również inne pokrewne terminy.

<sup>139</sup> Zob. M. Rühl: *Politik und öffentliche...*, s. 14–15.

<sup>140</sup> Ibidem. s. 17.

<sup>141</sup> Zob. M. Wulff-Nienhüser: *Zu diesem Buch...*, s. 18.

<sup>142</sup> Zob. G. G. Kopper: *Polityka komunikowania w RFN...*, s. 93–94.

Najczęściej w opracowaniach dotyczących polityki medialnej występuje określenie **Informationspolitik** (polityka informacyjna)<sup>143</sup>. W niemieckiej nauce o komunikowaniu w przeciwieństwie — do polskiej — termin ten nie jest odnoszony do funkcjonowania całego systemu informacyjnego (obejmującego zarówno zinstytucjonalizowany, jak i spontaniczny obieg informacji)<sup>144</sup>, lecz tylko do sposobu i zasad upowszechniania informacji. W ujęciu niemieckich teoretyków *Informationspolitik* to „aktualne informowanie społeczeństwa o poszczególnych politycznych problemach, decyzjach, zamiarach i działaniach”<sup>145</sup>. Przedmiotem polityki informacyjnej jest więc organizowanie i sterowanie przepływem informacji między systemem politycznym, grupami interesu, organizacjami społecznymi i opinią publiczną<sup>146</sup>. Polityka informacyjna może być więc prowadzona na poziomie państwa, regionu, miasta czy konkretnej instytucji. W opinii niemieckich ekspertów głównymi podmiotami tej polityki są: z jednej strony — media masowe, z drugiej — agendy państwowe<sup>147</sup>. *Informationspolitik*, choć starsza niż prasa (czego przykładem może być rozgłaszanie urzędowych wieści w starożytności czy średniowieczu), zawsze polegała na rozpowszechnianiu lub zatajaniu informacji<sup>148</sup>, jej wykonywanie zatem od dawien dawna łączyło się z selekcją przekazywanych odbiorcom wiadomości. Problem ten pozostaje aktualny do dziś, gdyż zarówno w mediach, jak i instytucjach publicznych istnieją wyspecjalizowane zespoły ludzi (gatekeeperzy), którzy kierując się różnymi, sobie znanymi kryteriami, starannie konstruuje treść i formę przekazywanych informacji<sup>149</sup>. Zasady doboru kryteriów selekcji uwarunkowane są różnymi czynnikami, chociażby takimi jak przyjęte założenia i cele polityczne, specyfika funkcjonowania danego medium czy instytucji lub oczekiwania i potrzeby odbiorców. W odniesieniu do serwisów i różnorodnych materiałów informacyjnych poczynania te są często określane mianem **Nachrichtenpolitik** (polityka wiadomości). Nato-

<sup>143</sup> Zob. B. Weth: *Der Regierungssprecher als Mediator zwischen Regierung und Öffentlichkeit*. Würzburg 1991, s. 23–27; W. Bergsdorf: *Deutschland im Stress...*, s. 96–97.

<sup>144</sup> Tak szeroko zakreśla granice pojęcia „polityka informacyjna” (polityka informacyjna) M. Szulczewski, który łączy ten termin „ze sferą działalności w dziedzinie organizowania zinstytucjonalizowanego obiegu informacji społecznej i wpływania na obieg nie zinstytucjonalizowany (spontaniczny)”. Zob. M. Szulczewski: *Aktualne problemy polityki informacyjnej...*, s. 111 i 115.

<sup>145</sup> W. Bergsdorf: *Deutschland im Stress...*, s. 96.

<sup>146</sup> Zob. B. Weth: *Der Regierungssprecher...*, s. 25.

<sup>147</sup> Zob. K.-H. Flach: *Macht und Elend der Presse*. Mainz 1967, s. 73–81; M. Forsthoff: *Einführung...*, s. 9; B. Weth: *Der Regierungssprecher...*, s. 23–25; H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1990, s. 200–204.

<sup>148</sup> Zob. W. Kordes, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*. Düsseldorf 1983, s. 9.

<sup>149</sup> Zob. H. Meyn: *Massenmedien...*, s. 202–203; W. Bergsdorf: *Deutschland im Stress...*, s. 98–99; H. Oberreuter: *Legitimität und Kommunikation...*, s. 72.

miast próby wywierania wpływu na merytoryczną zawartość publikacji prasowych, audycji radiowych bądź telewizyjnych albo — szerzej — na generalne założenia sposobu prezentacji istniejących zdarzeń i problemów, mieszczące się w pojęciu tzw. linii programowej danego pisma czy stacji radiowej lub telewizyjnej, niemieccy analitycy komunikowania ujmują terminem **Programmpolitik** (polityka programowa)<sup>150</sup>. Niezależnie jednak od nazwy charakterystycznym wyróżnikiem tego typu polityki pozostaje chęć stymulowania lub sterowania obiegiem informacji.

W analizie działań prowadzonych w ramach polityki medialnej w Republice Federalnej Niemiec podkreśla się dominujące znaczenie problemów prasy (przede wszystkim w latach sześćdziesiątych) oraz radia i telewizji (w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych)<sup>151</sup>, na których koncentrowała się uwaga polityków i naukowców do tego stopnia, iż dla ułatwienia publicznej dyskusji na temat tych mediów wprowadzono w odpowiednich przedziałach czasu terminy **Pressepolitik** (polityka prasowa) oraz **Rundfunkpolitik** (polityka wobec radia i telewizji). Jednak i *Pressepolitik*, i *Rundfunkpolitik* stanowią składowy element *Medienpolitik*, odnoszący się do wymienionych mediów<sup>152</sup>, w takim zresztą sensie, w jakim *Medienpolitik* stanowi zasadniczą część *Kommunikationspolitik*. Obie polityki są więc zawężeniem polityki medialnej do całokształtu zagadnień związanych z funkcjonowaniem konkretnego medium. Nie ulega zatem zmianie metodologia badań, stosowana terminologia, założone cele oraz dyrektywy naukowej i politycznej analizy poszczególnych kwestii.

## 1.4. Podstawowe cele i podmioty niemieckiej *Medienpolitik*

### 1.4.1. Kto kształtuje politykę medialną w Republice Federalnej?

Problematyki celów polityki medialnej nie da się oderwać od kwestii jej podmiotów. Obie sfery są ze sobą nierozzerwalnie połączone, gdyż różnorodność celów niemieckiej *Medienpolitik* jest pochodną wielości instytucji i organizacji uczestniczących w jej kształtowaniu<sup>153</sup>. O tym, że wskazanie podmiotów polityki medialnej w Republice Federalnej Niemiec, a także ich uszeregowanie nie jest łatwym zadaniem, przekonuje fakt, że dopiero przeprowadzone w 1981 roku badania nad celami niemieckiej *Medienpolitik* do-

<sup>150</sup> Zob. U. Wiek: *Politische Kommunikation...*, s. 77.

<sup>151</sup> Zob. M. Forsthoff: *Einführung...*, s. 8–9; G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 51.

<sup>152</sup> Zob. U. Wiek: *Politische Kommunikation...*, s. 77–78.

<sup>153</sup> Zob. M. Wulff-Nienhüser: *Zu diesem Buch...*, s. 17–18.

prowały do stworzenia najpełniejszej jak do tej pory listy jej uczestników<sup>154</sup>. W badaniach tych, prowadzonych pod egidą powołanej w 1976 roku przez rząd federalny niezależnej komisji zajmującej się analizą rozwoju technik komunikowania (*Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems* — KtK), próbowano już na wstępie przełożyć na język praktyki politycznej pojęcie *gesellschaftlich relevante Kräfte* („społecznie istotne siły”), którym to terminem określano w politycznych debatach lat siedemdziesiątych wszystkie wpływowe instytucje, organizacje i grupy społeczne, biorące udział w tworzeniu *Medienpolitik*, zwłaszcza w odniesieniu do publicznego radia i telewizji. Analizując dokumenty programowe blisko 70 potencjalnych podmiotów polityki medialnej w RFN, sporządzono wykaz jedenastu najważniejszych:

- (1) **rząd federalny;**
- (2) **partie polityczne;**
- (3) **rządy poszczególnych krajów (landów) związkowych,** tworzących RFN;
- (4) **władze komunalne,** reprezentowane przez organizację *Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, grupującą przedstawicieli niemieckich miast, powiatów i związków gmin;
- (5) **wspólnoty religijne,** obejmujące głównie władze Kościołów ewangelickiego, katolickiego oraz żydowskiego;
- (6) **media masowe,** reprezentowane przez związek wydawców prasy (*Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger* — BDZV) oraz związek wydawców czasopism (*Verband Deutscher Zeitschriftenverleger* — VDZ), przedstawicieli wydawnictw książkowych i księgarni oraz związku producentów filmowych, a także władze dwóch instytucji publicznego radia i telewizji w RFN — ARD i ZDF;
- (7) **organizacje pracobiorców,** wyrażające interesy niemieckich robotników i urzędników;
- (8) **związki pracodawców i organizacji gospodarczych** związanych z przemysłem, handlem, rzemiosłem, rolnictwem i reklamą;
- (9) **przedstawiciele tzw. wolnych zawodów** (artystów, pisarzy i dziennikarzy) **organizacje społeczne,** reprezentujące inwalidów i rencistów, ludzi w podeszłym wieku, instytucje opieki społecznej oraz Związek Wypędzonych (*Bund der Vertriebenen*);
- (10) **pozostałe organizacje społeczne,** działające na obszarze całej Republiki Federalnej Niemiec, mające swoje władze centralne, a wyrażające interesy kobiet, młodzieży, niemieckich rodzin, obcokrajowców, obrońców środowiska naturalnego, organizacji sportowych, oświatowych i kulturalnych<sup>155</sup>.

Z tej tak dużej liczby instytucji i organizacji nadających kształt *Medienpolitik* w Republice Federalnej Niemiec nie wszystkie mają jednakową rangę

<sup>154</sup> Pełne rezultaty tych badań, nie mających precedensu w historii Republiki Federalnej Niemiec, omawia E. Witte: *Ziele deutscher Medienpolitik*. München Wien 1982.

<sup>155</sup> Ibidem, s. 14 — 21.



i znaczenie. Za najważniejsze są uważane trzy podmioty: rząd federalny<sup>156</sup>, partie polityczne<sup>157</sup>, a także — w mniejszym stopniu — kierownicze gremia środków masowego komunikowania<sup>158</sup>. Jednakże i między nimi występują istotne różnice w zakresie możliwości działania w obszarze polityki medialnej. O ile bowiem państwo, reprezentowane przez parlament i rząd federalny, jest skrupowane postanowieniami konstytucji Republiki Federalnej Niemiec, dającymi kompetencje w sferze *Medienpolitik* krajom związkowym (patrz rozdział 2.), o tyle partie polityczne mają dużo większą swobodę w postulowaniu i podejmowaniu działań mieszczących się w obrębie polityki medialnej<sup>159</sup>.

Państwo jako organizacja polityczna całego społeczeństwa zajmuje się zarówno zagadnieniami *Kommunikationspolitik*, obejmującymi wszystkie formy społecznego komunikowania, jak i sprawami *Medienpolitik*, stanowiącymi z kolei główny przedmiot zainteresowania partii politycznych, dla których media masowe są podstawowym instrumentem budowy ich społecznego wizerunku, szczególnie ważnym w okresie wyborów parlamentarnych czy samorządowych<sup>160</sup>.

Inaczej przedstawiają się możliwości oddziaływania partii politycznych, organizacji związkowych i środowiskowych w zestawieniu ze sposobem funkcjonowania środków masowego komunikowania. Te pierwsze są bowiem jakby skazane na trwałość swoich celów i żądań w zakresie polityki medialnej, jeśli chcą zachować wiarygodność zarówno wśród własnych członków, jak i całego społeczeństwa. Natomiast media pojmowane jako systemowa całość mogą upowszechniać różnorodne, często przeciwstawne opinie i stanowiska. Mogą nawet konfrontować punkty widzenia poszczególnych partii, organizacji czy związków, podawać je w wątpliwość i wskazywać na konieczność ich do-

---

<sup>156</sup> W wielu opracowaniach jako państwo jest traktowane najważniejszy podmiot zarówno *Kommunikationspolitik*, jak i *Medienpolitik*. Zob. K.-H. Flach: *Macht und Elend...*, s. 73–76; M. Forsthoff: *Einführung...*, s. 9–12; F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik. Institutionen...*, s. 80–87; U. Saxer: *Medienpolitik zwischen...*, s. 78–79; K. Koszyk, K. H. Pruyss: *Handbuch der Massenkommunikation...*, s. 117; H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft...*, s. 16–18; B. Wilhelm: *Medienpolitik...*, s. 182–184.

<sup>157</sup> Dominacja partii w życiu publicznym RFN znajduje swoje odbicie również w dziedzinie *Medienpolitik*. Zob. U. Saxer: *Medienpolitik zwischen...*, s. 80–82; F. Ronneberger: *Massenkommunikationsmittel, Parteien...*, s. 140–149; G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 54–56.

<sup>158</sup> Zob. F. Ronneberger: *Ziele und Formen der Kommunikationspolitik. „Publizistik“* 1966, Heft 3–4, s. 401–402; H. Oberreuter: *Übermacht der Medien...*; H. M. Kepplinger: *Funktionswandel der Massenmedien...*, s. 47–64.

<sup>159</sup> Zob. R. Meincke, U. Kessler: *Das Ringen um ein Gesamtkonzept. Der Bund hat in der Medienpolitik vieles nachzuholen*. In: *Politik und Massenmedien. Aktuelle Themen eines ungeklärten Verhältnisses*. Mainz 1970, s. 37.

<sup>160</sup> Zob. F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik...*, s. 87.

pasowania do społecznych lub gospodarczych uwarunkowań. Między partiami politycznymi a mediami masowymi istnieje zatem funkcjonalny podział obowiązków i zadań w sferze *Medienpolitik*<sup>161</sup>.

W przedstawionym zbiorze najważniejszych podmiotów polityki medialnej w RFN oprócz odrębności można również wskazać pewne cechy wspólne. Otóż ujęte w wykazie instytucje i organizacje, a zwłaszcza partie i różnorakie grupy interesów, mają mniej lub bardziej centralistyczną strukturę, przejawiającą się w istnieniu ogólnokrajowego, federalnego kierownictwa. Może to prowadzić do przyjmowania przez te podmioty przede wszystkim federalistycznej, a tym samym centralistycznej optyki w pojmowaniu problemów polityki medialnej w Republice Federalnej Niemiec<sup>162</sup>. Jednakże **niemiecka polityka medialna jest wypadkową działania wszystkich jej podmiotów**, dlatego też opinie i działania jednych podmiotów mogą być popierane bądź odrzucane przez koncepcje i poczynania innych.

Główne podmioty niemieckiej *Medienpolitik* można też podzielić według skali ich możliwości działania w obszarze polityki medialnej na dwie zasadnicze grupy: **podmioty kształtujące tę politykę oraz podmioty, których znaczenie wynika z możliwości wywierania wpływu na jej kształt**<sup>163</sup>. Podmioty z pierwszej grupy z racji swojej pozycji w sferze działań w ramach *Medienpolitik* mają prerogatywy do podejmowania decyzji i ponoszą odpowiedzialność za ich skutki. W tej grupie mieszczą się zatem przede wszystkim rządy krajów związkowych, władze komunalne, media masowe, a także — w ograniczonym stopniu — rząd federalny. Doliczyć do niej wypada — chociaż brak ich na przytoczonej liście najważniejszych uczestników niemieckiej *Medienpolitik* — również parlamenty poszczególnych landów oraz parlament federalny, które uchwalając określone ustawy, tworzą prawne ramy polityki medialnej, kreśląc przy tym często jej perspektywiczne i aktualne cele. Brak władzy ustawodawczej w przytoczonym zestawie można zresztą tłumaczyć jedynie zdecydowanie większą aktywnością władzy wykonawczej w formułowaniu celów polityki medialnej w RFN. Znacznie trudniej jednak wyjaśnić nieobecność w przedstawionym wykazie władzy sądowniczej, strzegącej prawnych pryncypiów w procesie realizacji normatywnych celów niemieckiej *Medienpolitik*<sup>164</sup>. Podobnie nieuwzględnienie roli wybitnych jednostek, wybitnych

<sup>161</sup> Zob. Idem: *Massenkommunikationsmittel, Parteien...*, s. 144–145.

<sup>162</sup> Franz Ronneberger twierdzi wręcz, iż system mediów masowych w Republice Federalnej Niemiec mimo wszystko zbudowany został według pryncypiów federalistycznych. Zob. Idem: *Kommunikationspolitik II: Kommunikationspolitik als Gesellschaftspolitik*. Mainz 1980, s. 207–208.

<sup>163</sup> Taki podział proponuje M. Wulff-Nienhüser: *Zu diesem Buch...*, s. 21–22.

<sup>164</sup> Władza sądownicza, a zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe odgrywają ogromnie ważną rolę w kształtowaniu prawnej strony polityki medialnej w RFN. Zob. G. G. Kopper: *Polityka komunikowania w RFN...*, s. 94–95; F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik*. Teil 1..., s. 84.

osobistości życia publicznego wynika chyba tylko z faktu, iż z reguły są one rzecznikami interesów określonych warstw społecznych lub grup zawodowych.

Grupa druga obejmuje z kolei te podmioty, które próbują zdyskontować swoją gospodarczą, polityczną czy społeczną rangę, by wpływać na kształt *Medienpolitik* stosownie do interesów i potrzeb reprezentowanych przez nie grup czy środowisk społecznych. Tak bowiem należy spoglądać na działalność wspólnot religijnych i związków wyznaniowych, związków zawodowych oraz organizacji społecznych. Oczywiście, przyjęty podział jest pewnym uproszczeniem, zwracającym uwagę na zasadniczy aspekt działań prowadzonych przez konkretne podmioty niemieckiej *Medienpolitik*. W praktyce społecznej bowiem te podziały często się zacierają i przeplatają, gdyż wywieranie wpływu nie kończy się na wysuwaniu postulatów lub propozycji, ale niejednokrotnie towarzyszą mu różnorakie działania. Dlatego określenie rzeczywistej roli danego podmiotu w obrębie polityki medialnej łączy się z koniecznością analizy zarówno dokumentów programowych, jak i konkretnych poczynań<sup>165</sup>.

Ustalenie faktycznej pozycji i wpływów niektórych liczących się podmiotów polityki medialnej w RFN jest obarczone pewnymi trudnościami. Wynikają one przede wszystkim z rosnącej służebności badań naukowych nad masowym komunikowaniem wobec interesów wielkich koncernów medialnych bądź partii politycznych, często finansujących te badania<sup>166</sup>. Nierzadko prowadzi to do tworzenia nazbyt pozytywnego obrazu działań danego podmiotu w obszarze *Medienpolitik*, co nie ułatwia właściwej analizy zagadnień występujących w tej dziedzinie.

#### 1.4.2. Zasadnicze cele niemieckiej polityki medialnej

Tematyka zasadniczych celów niemieckiej *Medienpolitik* jest postrzegana w literaturze naukowej z reguły przez pryzmat ich zbieżności lub rozbieżności. Niemieccy teoretycy widzą bowiem w konfrontacji niezgodnych czy wręcz przeciwstawnych celów źródło politycznych sprzeczności i antagonizmów<sup>167</sup>. Wynika stąd postulat poszukiwania społecznego konsensusu w procesie formułowania głównych celów państwowej polityki medialnej w Republice Federalnej Niemiec<sup>168</sup>.

<sup>165</sup> Zob. M. Wulff-Nienhüser: *Zu diesem Buch...*, s. 22.

<sup>166</sup> Zob. W. Pisarek: *Badania nad komunikowaniem masowym w RFN i Berlinie Zachodnim*. „Zeszyty Prasoznawcze” 1974, nr 4, s. 54–55.

<sup>167</sup> Zob. U. Saxer: *Medienpolitik zwischen Selbständigkeit...*, s. 81–82; E. Witte: *Ziele deutscher Medienpolitik...*, s. 89; G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 50.

<sup>168</sup> Poszukiwanie społecznego konsensusu opartego na kompromisie w procesie konstruowania zasadniczych celów *Medienpolitik* jest nieodzownym elementem racjonalnej i długookresowej polityki medialnej. Zob. F. H. Fleck: *Klassische, magische Vielecke...*, s. 80; E. Witte: *Ziele deutscher Medienpolitik...*, s. 89; G. G. Kopper: *Polityka komunikowania...*, s. 93–95.

Rozpatrywanie przeciwieństw czy podobieństw postulowanych celów wymaga jednak ich kompleksowego zestawienia. Pierwszą taką próbę podjęto w 1981 roku w ramach uprzednio omawianych badań prowadzonych przez niezależną komisję badającą rozwój technik komunikowania (KtK). Analizując dokumenty programowe najważniejszych instytucji życia publicznego w Republice Federalnej Niemiec, odnoszące się do sfery polityki medialnej, uzyskano hierarchicznie ułożoną piramidę głównych celów *Medienpolitik* (patrz schemat 2.), skonstruowaną na podstawie aksjologicznej weryfikacji 33 głoszonych celów wskazywanych w 1074 przypadkach.

Schemat 2

**Główne cele niemieckiej *Medienpolitik* — wymiar aksjologiczny**

Cele społeczne (ogółem 766 wskazań)				Cele gospodarcze (ogółem 308)	
wolność (369)	pluralizm (141)	równość (91)	solidarność (165)	innowacyjność (58)	użyteczność (250)

Źródło: E. Witte: *Ziele deutscher Medienpolitik*. München—Wien 1982, s. 46.

W zestawieniu tym uderza zdecydowana supremacja celów społecznych stanowiących ponad 70% ogółu analizowanych celów. Wśród nich wyraźnie przeważają cele związane z wolnością i swobodami odnoszonymi zarówno do jednostek, jak i grup społecznych. Relatywnie rzadko głoszone są zaś cele postulujące równość ujmowaną na płaszczyźnie szans poszczególnych ludzi oraz całych regionów Republiki Federalnej Niemiec. W grupie celów gospodarczych trudno z kolei nie dostrzec niepodważalnej dominacji użyteczności postrzeganej w wymiarze ogólnoeconomicznym, administracyjnym oraz medialnym.

Jednakże za najistotniejszy dorobek omawianych badań wypada uznać **zestaw dziesięciu najczęściej postulowanych celów niemieckiej *Medienpolitik* łączonych z różnymi dziedzinami i warunkami jej realizacji:**

- (1) **Wolność informacji** — jest swoistym fundamentem celów niemieckiej *Medienpolitik*, który nie został odrzucony w żadnym z badanych dokumentów.
- (2) **Publicystyczna różnorodność** — pojmowana w sensie jakościowym i ilościowym, wyrażająca się w wielości mediów publikujących różnorodne treści.
- (3) **Stabilizacja ekonomicznej sytuacji prasy** — jest również celem podkreślanym przez wszystkie podmioty.
- (4) **Samostanowienie** — w sensie wolności od wpływów państwa oraz innych instytucji władzy.

- (5) **Pluralizm poglądów** — akceptowany przez większość podmiotów.
- (6) **Swoboda głoszenia poglądów** — należy do celów najbardziej postulowanych.
- (7) **Umocnienie rodziny i więzi sąsiedzkich** — jest celem potwierdzanym w wielu dokumentach.
- (8) **Restrukturyzacja zatrudnienia w mediach** — akcentowana wielokrotnie w obliczu zmian związanych z upowszechnieniem „nowych mediów”.
- (9) **Konkurencyjność w skali międzynarodowej** — jest celem o wymiarze perspektywicznym, nie odrzucanym przez nikogo, ale też nie zawsze postrzegany.
- (10) **Unormowanie ekonomicznej sytuacji radia i telewizji** — stanowi cel podkreślany w kontekście rosnącego znaczenia wpływów z reklamy, podnoszony przez najbardziej wpływowe podmioty *Medienpolitik*<sup>169</sup>.

W wykazie tym występują więc cele, które w mniejszym lub większym stopniu są aprobowane przez wszystkie liczące się podmioty polityki medialnej w Republice Federalnej Niemiec. Można je zatem uznać za podstawę tak pożądanego w *Medienpolitik* konsensusu pomiędzy federacją a landami czy partiami politycznymi a mediami masowymi. Zawarte w oficjalnych programach stanowiska wykazują tym samym o wiele silniejszą zgodność, niż mogłoby to wynikać z przebiegu politycznych dyskusji<sup>170</sup>. Oznacza to też, że w fazie programowania założeń polityki medialnej mamy do czynienia z poszukiwaniem możliwości kompromisu, o który często tak trudno w fazie podejmowania konkretnych działań. Na etapie programowania *Medienpolitik* istnieje więc większa możliwość znalezienia koalicyjnego partnera.

W przytoczonym zestawie celów można jednak wyróżnić cele o odmiennym charakterze. Niektóre z nich bowiem odzwierciedlają społeczno-ustrojowe uwarunkowania działalności środków masowego komunikowania, gwarantujące mediom możliwość skutecznego oddziaływania — cele (1), (2), (4), (5) i (6). Inne cele akcentują ekonomiczne determinanty funkcjonowania systemu mediów masowych — cele (3), (8), (9), (10), jeden zaś — cel (7) — ma wyraźnie aksjologiczny charakter. Generalnie jednak, traktując przedstawioną klasyfikację celów jako całość, można stwierdzić, że jest ona swoistym połączeniem podstawowych zasad i norm polityki medialnej państwa niemieckiego z celami dotyczącymi praktyki jej urzeczywistniania.

Zdecydowanie bardziej konkretny wymiar, powiązany ze społeczno-kulturowymi aspektami prowadzenia *Medienpolitik*, miały propozycje celów powstałe u progu lat osiemdziesiątych. Próbowano wówczas tworzyć tzw. ogólne koncepcje mediów (*Medien-Gesamtkonzeptionen*), przenosząc wzory z zakresu

<sup>169</sup> Zob. E. Witte: *Ziele deutscher Medienpolitik...*, s. 89–92.

<sup>170</sup> Ibidem, s. 89.

polityki gospodarczej i socjalnej do *Medienpolitik*<sup>171</sup>. Szczególną uwagę zwracano przy tym na takie cele polityki medialnej w RFN, jak: zmniejszanie różnic w poziomie wiedzy między poszczególnymi warstwami niemieckiego społeczeństwa; podnoszenie wiarygodności i obiektywizmu w informowaniu odbiorców; wzmacnianie pozycji odbiorcy w procesie komunikowania; zachowanie względnej równowagi w przepływie informacji między federacją a landami; popieranie kultury słowa czy też wyjaśnianie społecznych, gospodarczych i politycznych skutków wprowadzenia nowych technik komunikowania<sup>172</sup>.

W latach późniejszych problematyka celów niemieckiej *Medienpolitik* straciła na znaczeniu, głównie wskutek rosnącego wpływu czynników ekonomicznych w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, przeobrażających politykę medialną ze społecznej w nieomal przemysłową (*Industriepolitik*), zgodną z interesami wielkich koncernów medialnych<sup>173</sup>. Zasadniczo jednak kwestia celów *Medienpolitik* pozostaje tym elementem polityki medialnej, na poziomie którego stosunkowo najłatwiej o współdziałanie różnych jej podmiotów, o zbudowanie tak potrzebnego w polityce kompromisu. Jego podstawę tworzy akceptacja wielu zasadniczych celów polityki medialnej, a zwłaszcza jej swoistego „mega-celu”, jakim jest optymalizacja struktury systemu środków masowego komunikowania, uwzględniająca społeczne, gospodarcze i polityczne warunki istniejące w Republice Federalnej Niemiec, tworzące konkretny horyzont wszystkich podstawowych celów niemieckiej *Medienpolitik*<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> Zob. F. H. Fleck: *Klassische, magische Vielecke...*, s. 77–80.

<sup>172</sup> Ibidem, s. 79–80.

<sup>173</sup> Zob. M. Kaase, F. Neidhardt, B. Pfetsch: *Politik und Ökonomie der Massenkommunikation*. „Publizistik” 1997, Heft 1, s. 7.

<sup>174</sup> Konieczność przyjmowania konkretnego horyzontu wynikającego ze społecznych, ekonomicznych i politycznych uwarunkowań jest w procesie formułowania celów polityki medialnej nieodzowną przesłanką jej racjonalizmu. Zob. U. Saxer: *Medienpolitik zwischen...*, s. 83.

## 2. Pozycja państwa i rządu federalnego w prowadzeniu polityki medialnej w RFN

### 2.1. Wpływ doświadczeń historycznych

#### 2.1.1. Państwo a prasa w okresie od 1815 do 1918 roku

**P**rzy rozpatrywaniu wielu zagadnień mieszczących się w obrębie polityki medialnej w Republice Federalnej Niemiec należy — w przekonaniu licznej grupy autorów — wziąć pod uwagę historyczne korzenie i uwarunkowania tych kwestii<sup>1</sup>. Szczególną wagę przykładą się przy tym do stosunków zachodzących pomiędzy instytucją państwa a poszczególnymi mediami masowymi. W ocenie tych stosunków w najnowszych dziejach Niemiec podkreśla się zwłaszcza motyw zmagania i walki o wolność prasy, pojmowaną przede wszystkim jako wolność od wpływów państwa, przejawiających się głównie w istnieniu państwowej cenzury<sup>2</sup>.

Idea wolności prasy w Niemczech nie miała przez długi okres gwarancji prawnych. W Anglii cenzurę zniesiono w 1695 roku, w Stanach Zjednoczonych

<sup>1</sup> Zob. A. Frankenfeld: *Staat und Presse im Wandel ihrer Beziehungen*. „Punblizistik” 1963, Heft 5, s. 462–469; K.-H. Flach: *Macht und Elend der Presse*. Mainz 1967, s. 70–81; W. B. Lerg, R. Steininger: *Einleitung*. In: *Rundfunk und Politik 1923–1973*. Hrsg. W. B. Lerg, R. Steininger. Berlin 1975, s. 9–13; K. Koszyk: *Die Sprachlosigkeit medienpolitischer Konzepte*. In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung*. Hrsg. M. Rühl, H.W. Stüber. Düsseldorf 1983, s. 215–225; G. G. Kopper: *Polityka komunikowania w RFN*. W: *Problemy środków masowego przekazu w Republice Federalnej Niemiec*. Red. S. Flak-Meisner, M. Szulczewski. Warszawa 1985, s. 97–101; H. G. Bamberger: *Einführung in das Medienrecht*. Darmstadt 1986, s. 14–20; H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1990, s. 15–20; G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ein chronologisches Handbuch 1944–1988*. München–London–New York–Paris 1992, s. 58–59; J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland: eine Einführung*. Konstanz 1996, s. 21–29.

<sup>2</sup> W historii Niemiec prasa zawsze była instrumentalnie traktowana przez państwo, „ilekroć poddała się jego dyktaturze”. Zob. A. Frankenfeld: *Staat und Presse...*, s. 462. Tezę tę popiera także: K.-H. Flach: *Macht und Elend...*, s. 70; J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 29; H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 15.

w roku 1791, a we Francji wolność prasy stała się (na krótko) już w XVIII wieku (w roku 1793) prawem konstytucyjnym, natomiast w ówczesnych rozdrobnionych Niemczech cenzura państwowa usankcjonowana została mocą tzw. rezolucji z Karlsbadu (*Karlsbader Beschlüsse*) uchwalonej w roku 1819<sup>3</sup>. Wprawdzie wcześniej niektóre państwa niemieckie tworzące ówczesny Związek Niemiecki (powołany na kongresie wiedeńskim w 1815 roku) opowiadały się za potrzebą kodyfikacji tej idei (Wittembergia w 1817 roku, a Bawaria i Badenia w roku 1818), jednak dopiero na fali liberalizacji życia politycznego spowodowanej europejską „wiosną ludów” doszło w kwietniu 1849 roku do uchwalenia tzw. Frankfurckiej Konstytucji Rzeszy (*Frankfurter Reichsverfassung*), która dawała każdemu Niemcowi prawo „do swobodnego głoszenia swoich poglądów w słowie, piśmie, druku lub obrazie”<sup>4</sup>. Prawo to jednak nie przyniosło istotnych zmian, gdyż ówczesny król Prus Fryderyk Wilhelm IV odrzucił te postanowienia. Podobnie uczynili władcy innych krajów wchodzących w skład Związku Niemieckiego, a wywołane tymi decyzjami rozruchy i buntury zostały stłumione przy użyciu wojska i poparciu Prus<sup>5</sup>.

Na trwałe wpisano ideę wolności prasy w niemieckie prawo znacznie później, bo dopiero w 1874 roku, a więc w trzy lata po proklamowaniu II Rzeszy Niemieckiej zwanej potocznie Cesarstwem Niemieckim. W konstytucji II Rzeszy z 1871 roku (*Reichsverfassung*) wolność prasy nie znalazła się w katalogu podstawowych praw, tę kwestię bowiem postanowiono uregulować drogą ustawową. Uczyniono to w odrębnej „ustawie prasowej Rzeszy” (*Reichspressgesetz*) z 1 lipca 1874 roku, której postanowienia obowiązywały aż do 1966 roku<sup>6</sup>. Likwidowała ona cenzurę oraz inne formy koncesjonowania prasy, zawierała jednak specjalne przepisy, które dawały państwu możliwość ograniczenia lub zniesienia wolności prasy za pomocą ustaw uchwalanych zwykłą większością głosów. Z przepisów tych korzystał przede wszystkim kierujący rządem II Rzeszy kanclerz Otto von Bismarck, gnębiąc karami i konfiskatami prasę katolicką w okresie tzw. Kulturkampf (lata 1871—1878), oraz pisma powiązane z niemiecką socjaldemokracją, których działalność w latach 1878—1890 została zakazana na mocy tzw. ustaw antysocjalistycznych (*Sozialistengesetze*)<sup>7</sup>.

Zmagania Bismarcka z opozycyjną prasą odzwierciedlały jednak także nowe zjawisko, jakie pojawiło się w tym okresie w systemie politycznym II Rzeszy. Prasa stała się bowiem ważnym środkiem walki politycznej<sup>8</sup>, używa-

<sup>3</sup> Zob. H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 15.

<sup>4</sup> Zob. H. G. Bamberger: *Einführung in das Medienrecht...*, s. 16—17.

<sup>5</sup> Zob. J. Krasuski: *Historia Niemiec*. Wrocław 1998, s. 205.

<sup>6</sup> Zob. H. G. Bamberger: *Einführung in das Medienrecht...*, s. 17.

<sup>7</sup> Zob. H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 16.

<sup>8</sup> Zjawisko prasy partyjnej (*Parteipresse*), obejmującej prasę socjalistyczną oraz tzw. prasę burżuazyjną, narodziło się w 1848 roku. Zob. K. Koszyk: *Parteipresse im Nachkriegsdeutschland*. In: *Publizistik aus Profession*. Hrsg. G. Steindl. Düsseldorf 1978, s. 135.



nym przez tworzące się w tym okresie partie polityczne, ruchy społeczne (głównie o charakterze wyznaniowym) czy grupy interesów<sup>9</sup>, związane z rosnącą w siłę niemiecką burżuazją, której część tworzyli właściciele powstających wówczas pierwszych koncernów prasowych. Wtedy to przecież na skutek rozwoju techniki drukarskiej (w 1873 roku wprowadzono w niemieckich drukarniach maszynę rotacyjną) powstały prasowe wydawnictwa Ullsteina i Scherla<sup>10</sup>.

W tych czasach zyskało na znaczeniu jeszcze jedno zjawisko łączące się z funkcjonowaniem prasy. Po proklamowaniu II Rzeszy rząd niemiecki zaktywizował działania mieszczące się w pojęciu „polityka informacyjna”. W 1871 roku utworzono przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych specjalny urząd prasowy (*Pressdezernat*), zajmujący się kontaktami z prasą w celu wyjaśniania rządowej polityki zagranicznej. Jednocześnie działało tzw. Biuro Literackie (*Literarisches Büro*), założone jeszcze w 1862 roku. Biuro, podległe Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, przygotowywało i przysyłało prasie informacje o działalności rządu oraz artykuły wstępne, omawiające ówczesne ważne problemy polityczne czy gospodarcze<sup>11</sup>. Sam Bismarck mocno angażował się w pracę obu instytucji (zwłaszcza Biura), udzielając wskazówek lub pisząc artykuły. Aby przeforsować własne koncepcje oraz pokonać opozycję, nie wahał się użyć także innych środków, takich jak przemoc bądź przekupstwo.

Po ustąpieniu Bismarcka (w 1890 roku) i przejściowym chaosie o kontaktach z prasą decydował Otto Hammann, kierujący działem prasowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych (*Presseabteilung des Auswärtigen Amtes*). Jako zwolennik zcentralizowania polityki informacyjnej rychło doprowadził do tego, iż podległy mu urząd stał się jedynym oficjalnym źródłem informacji o decyzjach i poczynaniach rządu. Stworzył też swoisty „system współdziałania” z prasą („system Hammanna”), który polegał na podzieleniu tytułów prasowych i dziennikarzy na „przychylnych” i „nieprzychylnych” rządowi II Rzeszy. Pierwsi otrzymywali pełny zestaw informacji i materiałów, a drudzy musieli się zadowolić okrojonymi wiadomościami przekazywanymi przez najniższych rangą urzędników<sup>12</sup>. System ten znalazł uznanie w oczach zwierzchników, gdyż Hammann piastował swój urząd 22 lata i służył aż czterem kanclerzom.

---

<sup>9</sup> Kształtujące się w tym okresie lewicowe i prawicowe ugrupowania polityczne czy ruchy społeczne powiązane z katolicyzmem aktywizowały te warstwy społeczeństwa niemieckiego, które do tej pory pozostawały poza sceną polityczną. Chodzi o robotników, chłopów, a także szlachtę. Zob. W. Czapliński, A. Galos, W. Korta: *Historia Niemiec*. Wrocław Warszawa Kraków 1990, s. 480–490.

<sup>10</sup> Zob. H. Bamberger: *Einführung in das Medienrecht...*, s. 17.

<sup>11</sup> Zob. W. Kordes, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*. Düsseldorf 1983, s. 11.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 12.

Jednak w latach poprzedzających wybuch I wojny światowej system Hammanna znalazł swoich krytyków. Wskazywali oni na niebezpieczeństwo uzależnienia kanclerza od urzędu, który mu bezpośrednio nie podlegał. Centralizacja przepływu urzędowych informacji w instytucji będącej częścią Ministerstwa Spraw Zagranicznych powodowała zauważalny prymat spraw polityki zagranicznej i niedoceniając problemów polityki wewnętrznej. I wojna światowa uczyniła tę debatę bezprzedmiotową, ponieważ Niemcami zaczęło rządzić prawo wojenne. W październiku 1915 roku rozpoczął pracę Wojenny Urząd Prasowy (*Kriegspresseamt*), który wprowadził surową cenzurę.

W latach wojny narodziła się jednak nowa forma kontaktu władz państwowych z prasą — już w sierpniu 1914 roku w Berlinie odbyła się pierwsza konferencja prasowa. Kierowali nią byli dziennikarze oraz przedstawiciel władz wojskowych, który również po raz pierwszy wystąpił w roli rzecznika prasowego (*Pressesprecher*). Na pytania dziennikarzy odpowiadali funkcjonariusze służb cywilnych i militarnych. Konferencje organizowano później regularnie, raz, dwa, a nawet trzy razy w tygodniu<sup>13</sup>, stwarzając prasie możliwość systematycznego informowania społeczeństwa niemieckiego o działaniach władz państwowych w latach wojny.

Oceniając generalnie omawiany okres, wypada stwierdzić, iż największe zmiany w stosunkach między państwem a prasą dokonały się w czasach II Rzeszy rządzonej przez cesarza Wilhelma i jego następców. Wtedy bowiem zniesiono cenzurę i wprowadzono ustawową gwarancję wolności prasy, tak długo oczekiwaną przez niemieckich dziennikarzy i wydawców. Uczyniono to jednak nie opierając się na konstytucji, lecz w drodze zwykłej ustawy, pomniejszając tym samym rangę tych postanowień. W praktyce politycznej zaś wolność ta była, niestety, krępowana różnymi ograniczeniami, a podczas rządów Bismarcka bezpardonowa walka z opozycyjną prasą stała się niemal kanonem politycznego działania władz państwowych. Działalność Hammanna stanowiła kontynuację tej polityki za pomocą innych metod i środków. W sumie więc oceniając prawie pięćdziesięciolecie II Rzeszy, trudno stwierdzić istnienie rzeczywistej wolności prasy, chronionej przez prawo i respektowanej w życiu politycznym<sup>14</sup>.

### 2.1.2. Czternaście lat Republiki Weimarskiej

Po I wojnie światowej państwo niemieckie przestało być monarchią i stało się republiką, w której **wolność prasy uzyskała gwarancję konstytucyjną**. Artykuł 118 *Konstytucji Weimarskiej* (*Weimarer Verfassung*) z 11 sierpnia 1919 roku

---

<sup>13</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>14</sup> Rzecznikiem tej tezy jest J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 23.

wprowadzał swobodę głoszenia poglądów oraz wolność prasy, przy jednocześniej możliwości ograniczenia tych praw poprzez ustawy przyjmowane zwykłą większością głosów<sup>15</sup>. Artykuł ten znosił cenzurę, ale inne przepisy konstytucyjne stwarzały szansę jej ponownego wprowadzenia, choć tym razem większością dwóch trzecich głosów. Konstytucja dawała więc władzy państwowej prawny instrument nacisku na prasę, zwłaszcza prasę opozycyjną.

Niestabilność sytuacji politycznej i gospodarczej w Republice Weimarskiej sprawiała, że **często zmieniające się rządy dążyły w obliczu narastających trudności do większego ograniczenia wolności prasy**. Uchwalone w latach 1922 i 1930 ustawy w obronie republiki (*Gesetze zum Schutz der Republik*) przewidywały rozszerzenie prawa konfiskaty druków politycznych oraz możliwość zakazu ich ukazywania się w przypadku, gdyby wzywały do aktów przemocy wobec członków rządu lub znieważały republikańską formę rządów. Wprowadzone w 1931 roku zarządzenia wyjątkowe (*Notverordnungen*) szły jeszcze dalej, gdyż nakazywały bezwarunkowe publikowanie tekstów o urzędowym charakterze dotyczących spraw publicznych, jeśli zażądają tego najwyższe władze federalne lub krajowe<sup>16</sup>.

**Równie agresywną i także zmierzającą do ograniczenia swobody dziennikarskiej wypowiedzi oraz wolności prasy politykę prowadziły wielkie koncerny prasowe**, powiązane interesami z wielkim kapitałem przemysłowym. Różnymi metodami, poprzez udziały kapitałowe, dotacje, zamieszczanie reklam i ogłoszeń wspierano pisma prawicowe oraz prasę o nastawieniu antyrepublikańskim, umacniano monopolistyczną pozycję agencji informacyjnej *Wolffsches Telegraphenbureau*<sup>17</sup>. Swoistym liderem tej polityki był pierwszy multimedialny koncern Alfreda Hugenberg, wydawcy prasy oraz właściciela wytwórni filmowej UFA, produkującej filmy gloryfikujące wojnę. Propagując nacjonalistyczne hasła, umacniał niechęć wobec istniejącej formy rządów i tym samym przygotowywał społeczny grunt, na którym wyrosła i zatriumfowała ideologia nazistowska<sup>18</sup>.

W okresie Republiki Weimarskiej prasa przestała być jednak jedynym medium masowym. Obok filmu pojawiło się radio, które od 1923 roku zaczęło nadawać regularne programy. Nowe medium też zresztą nie mogło w pełni korzystać z konstytucyjnej zasady wolności prasy, a tym samym przyczyniać się do umacniania demokratycznych mechanizmów republikańskiej formy rządów. **Od samego bowiem początku radio poddane zostało kontroli państwa**

<sup>15</sup> Zob. H. G. Bamberger: *Einführung in das Medienrecht...*, s. 18.

<sup>16</sup> Zob. H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 17.

<sup>17</sup> Zob. J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 24.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 24; także H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 17; A. Frankenfeld: *Staat und Presse...*, s. 465.

i naciskom partii politycznych<sup>19</sup>. Zarówno Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Reichsinnenministerium*), jak i Ministerstwo Poczty (*Reichspostministerium*), a także rządy poszczególnych landów oraz partie polityczne były zgodne, iż państwo powinno sprawować kontrolę nie tylko nad strukturą organizacyjną radia, ale również nad jego programem<sup>20</sup>. W tym celu stworzono dwa gremia kontrolne: Komisję Nadzoru Politycznego (*der politische Überwachungsauusschuß*) dla kontroli treści programów politycznych oraz Radę Kulturalną (*der kulturelle Beirat*) dla audycji z zakresu sztuki, nauki i oświaty. Pierwsza instytucja kontroli składała się wyłącznie z przedstawicieli rządu, druga zaś — także z uznanych osobistości, reprezentujących różne siły społeczne. W rezultacie dziewięć spółek akcyjnych, które powstały w 1924 roku, by prowadzić stacje radiowe, musiało, chcąc otrzymać zezwolenie, poddać się scentralizowanej kontroli programowej. Jednocześnie spółki te musiały godzić się z ingerencjami programowymi rządów tych landów, na terytoriach których chciały emitować swoje programy<sup>21</sup>. Taki układ powodował częste tarcia pomiędzy rządem federalnym a rządami krajowymi, zabiegającymi o zwiększenie swoich wpływów. Chcąc temu w pewien sposób zapobiec, w 1925 roku utworzono rodzaj holdingu spółek radiowych (tzw. *Reichsrundfunk-Gesellschaft mbH*), w którym państwo, posiadające większość udziałów, mogło kontrolować działalność spółek regionalnych<sup>22</sup>.

Spory kompetencyjne występowały również między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych a Ministerstwem Poczty i dlatego niemiecki parlament przyjął w 1926 roku jednolite reguły zarządzania radiem (tzw. *Richtlinien über die Regelung des Rundfunks*). Na mocy tych postanowień Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i rządy poszczególnych landów sprawowały kontrolę nad informacjami politycznymi, a Ministerstwo Poczty nadzorowało ekonomiczną stronę działalności spółek radiowych. Wprawdzie w spółkach tych swoje udziały miał kapitał prywatny, jednak rząd federalny oraz rządy krajowe zagwarantowały sobie większość akcji<sup>23</sup>. Tym samym radio w Republice Weimarskiej stało się *de facto* radiem państwowym. W 1932 roku etatyzacja radia jeszcze się pogłębiła, gdyż prywatne udziały w spółkach radiowych zostały przekazane federacji i landom, a dla politycznej kontroli minister spraw wewnętrznych powołał dla każdej spółki radiowej odrębnego komisarza państwowego (*Staatskommissar*)<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Zob. R. Steininger: *Rundfunkpolitik im ersten Kabinett Adenauer*. In: *Rundfunk und Politik...*, s. 342.

<sup>20</sup> Zob. S. Grube: *Die staatliche Programmüberwachung bei der Süddeutschen Rundfunk AG in Stuttgart 1926–1933*. In: *Rundfunk und Politik...*, s. 19.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Zob. H. G. Bamberger: *Einführung in das Medienrecht...*, s. 18.

<sup>23</sup> Zob. J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 25.

<sup>24</sup> Zob. H. G. Bamberger: *Einführung in das Medienrecht...*, s. 19.

Dążenie rządu federalnego do scentralizowanej kontroli nad obiegiem informacji objawiło się także w powołaniu do życia już w październiku 1919 roku urzędu prasowego (*Presseamt*) bezpośrednio podporządkowanego kanclerzowi<sup>25</sup>, jednoczącego rozproszone dotychczas służby informacyjne poszczególnych resortów. Na czele urzędu stał *Reichspressechef*, będący jednocześnie rzecznikiem prasowym rządu. Jego zadanie nie było łatwe, gdyż musiał zabiegać o systematyczne dostarczanie przez poszczególne ministerstwa informacji o ich działaniach, a równocześnie odpierał ataki prasy opozycyjnej, których był zresztą najczęstszym obiektem.

W sumie jednak zauważalne w rządach Republiki Weimarskiej tendencje centralistyczne niekorzystnie wpływały na funkcjonowanie prasy i radia. Popieranie bądź wprowadzanie niedemokratycznych struktur w obu mediach masowych, a także w filmie<sup>26</sup> budziło oraz utrzymywało konserwatywne i nacjonalistyczne nastawienie coraz większych części społeczeństwa. Sprzyjało to społecznej akceptacji działań Hitlera i jego zwolenników oraz ułatwiło im przejście władzy 30 stycznia 1933 roku<sup>27</sup>.

### 2.1.3. Czasy nazistowskiej dyktatury

Reżim narodowosocjalistyczny przyniósł swoiste „zrównanie” prasy i radia. Oba media stały się bezwzględnie kontrolowanymi środkami władzy państwowej i panującej partii. **Przejmowanie kontroli nad obu mediami odbywało się poprzez szybko uchwalane i wprowadzane w życie akty prawne nowej władzy.**

Proces ten został zapoczątkowany już w lutym 1933 roku, kiedy to wykorzystując sprawę podpalenia Reichstagu, wprowadzono rozporządzenie nadzwyczajne Prezydenta Rzeszy w celu obrony narodu i państwa (*Notverordnung des Reichspräsidenten zum Schutze von Volk und Staat*), które znosiło gwarantowaną przez *Konstytucję Weimarską* wolność prasy i opinii<sup>28</sup>. Ustawą z 22 września 1933 roku powołano Izbę Kultury Rzeszy (*Reichskulturkammer*), w której członkostwo było obowiązkowe dla wszystkich chcących pracować dziennikarzy i twórców kultury. Utrata członkostwa równała się utracie możliwości wykonywania pracy. Kolejna ustawa z 4 października tego samego roku (tzw. *Reichschriftleitergesetz*) pozbawiała wydawców odpowiedzialności i prawa decydowania o tzw. linii programowej pism, przenosząc to prawo na redaktorów. Jednocześnie dziennikarze opozycyjni i „niearyjscy” otrzymali

---

<sup>25</sup> Zob. W. Kordes, H. Pollmann: *Die Presse- und Informationsamt...*, s. 13–14.

<sup>26</sup> W filmie niemieckim owego okresu władze państwowe oraz prywatny kapitał wspierały produkcję filmów gloryfikujących wojnę. Zob. J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 24.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>28</sup> Zob. H. G. Bamberger: *Einführung in das Medienrecht...*, s. 19.

zakaz wykonywania pracy (*Berufsverbot*). W wyniku obowiązywania tej ustawy pracę straciło około 1300 dziennikarzy<sup>29</sup>. Prasa komunistyczna i socjaldemokratyczna została od razu (prasa burżuazyjna w większości później) wywłaszczona, przejęta lub zlikwidowana. Rządząca partia NSDAP mogła w ten sposób kupić niemal za bezcen liczne wydawnictwa i zbudować własny koncern prasowy, który w 1944 roku wydawał jedną trzecią wszystkich dzienników w nakładzie stanowiącym 80% ogólnego nakładu tych pism<sup>30</sup>.

Obiektem nazistowskiej ekspansji stały się też agencje informacyjne. W grudniu 1933 roku na zlecenie rządu połączono dwie istniejące agencje *Wolffsches Telegraphen-Bureau* oraz *Telegraphen-Union*, tworząc *Deutsches Nachrichten-Büro* (Niemieckie Biuro Informacji). Nowa agencja rozpoczęła działalność 1 stycznia 1934 roku, a więc w dniu wejścia w życie represyjnej ustawy *Schriftleitergesetz*, usuwającej z pracy w agencji i innych mediach dziennikarzy oskarżanych o żydowskie pochodzenie oraz opozycyjne poglądy. Utworzenie DNB połączono z wydaniem zarządzenia narzucającego prasie niemieckiej obowiązek publikowania określonych materiałów agencyjnych, których część przygotowywali rządowi propagandyści. Nowa agencja przygotowywała informacje nie tylko dla prasy i radia, ale także dla wszystkich ważnych ogniw aparatu państwowego i partyjnego, których część miała nieoficjalny bądź poufny charakter<sup>31</sup>.

Podporządkowanie radia władzom państwowym przebiegało jeszcze szybciej z uwagi na jego ukształtowany już w Republice Weimarskiej państwowy charakter oraz scentralizowaną strukturę. Zasadniczym celem było ugruntowanie wpływów państwa zarówno w sferze politycznej, jak i ekonomicznej<sup>32</sup>. Dlatego już w marcu 1933 roku przekazano polityczną kontrolę radia w Niemczech ministrowi propagandy (*Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda*), którym był Joseph Goebbels. Minister propagandy przejął też większą część funkcji pełnionych do tej pory przez pocztę w zakresie ekonomiki i administracji radiowej. Jednocześnie zlikwidowano regionalne programy radiowe, czyniąc z radia instrument państwowej i partyjnej propagandy o ściśle zcentralizowanej strukturze.

Przeobrażeniu uległa instytucja konferencji prasowej, która w Republice Weimarskiej była ważnym instrumentem samostanowienia dziennikarzy, natomiast w III Rzeszy stała się instytucją państwową podległą Ministerstwu Propagandy<sup>33</sup>. Na organizowanych prawie codziennie konferencjach redaktorzy i dziennikarze otrzymywali bardzo szczegółowe wskazówki oraz in-

<sup>29</sup> Zob. H. Pürer, J. Raabe: *Medien in Deutschland*. Bd. 1: *Presse*. München 1994, s. 70.

<sup>30</sup> Zob. J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 25.

<sup>31</sup> Zob. H. Pürer, J. Raabe: *Medien in Deutschland...*, s. 43–44.

<sup>32</sup> Zob. D. Heimann: *NS-Rundfunkführung am Beispiel des Westdeutschen Rundfunks*. In: *Rundfunk und Politik...*, s. 153–154.

<sup>33</sup> Zob. W. Koreds, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt...*, s. 15.

strukcje dotyczące tematycznej zawartości gazet i audycji, a także sposobu prezentacji określonych informacji i zagadnień.

Media masowe, w tym także film, otrzymały zadanie propagowania ideologii narodowego socjalizmu oraz polityki państwa i partii hitlerowskiej<sup>34</sup>. Nad realizacją tego zadania czuwało Ministerstwo Propagandy kierowane przez Goebbelsa, które skupiło praktycznie niekontrolowaną władzę nad mediami, pozwalającą na skrajnie instrumentalne traktowanie środków masowego komunikowania<sup>35</sup>. Umożliwiło to Goebbelsowi uzyskanie decydującego wpływu na politykę informacyjną i kulturalną kraju<sup>36</sup>. W okresie Niemiec hitlerowskich został więc ukształtowany system dyktatury państwa w dziedzinie mediów masowych.

#### 2.1.4. Przemiany w sferze mediów podczas okupacji Niemiec przez aliantów (1945—1949)

Po klęsce i bezwarunkowej kapitulacji Niemiec 8 maja 1945 roku całe terytorium państwa niemieckiego znalazło się pod wojskową okupacją zwycięskich aliantów. Okupacja nie oznaczała likwidacji państwa niemieckiego, lecz jedynie stan przejściowy. W czasie jego trwania miało następować stopniowe odbudowywanie niemieckich władz państwowych na nowych, demokratycznych zasadach<sup>37</sup>. Założenia te obowiązywały również w dziedzinie środków masowego komunikowania.

Program przemian w sferze mediów został nakreślony w specjalnej ustawie przyjętej przez aliantów już w listopadzie 1944 roku, znowelizowanej następnie w maju 1945 roku. **Przewidywała ona trzy fazy działań:** (1) Zakaz działalności wszystkich niemieckich mediów. (2) Upowszechnianie mediów alianckich oraz wprowadzenie licencji dla Niemców chcących prowadzić działalność w dziedzinie mediów. (3) Przechodzenie od mediów alianckich do licencjonowanych mediów niemieckich pod kontrolą władz alianckich<sup>38</sup>.

Postanowienia te likwidowały dotychczasowy system mediów masowych i rozpoczynały budowę nowego<sup>39</sup>. Pierwsze alianckie gazety tworzone jesz-

---

<sup>34</sup> Zob. H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 19.

<sup>35</sup> Wykorzystywanie mediów w goebbelsowskiej maszynie propagandowej było przy tym pozbawione skrupułów i pełne cynizmu. Zob. W. Kordes, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt...*, s. 15.

<sup>36</sup> Zob. P. Kołtunowski: *Metody kształtowania morale wojennego na podstawie tekstów przemówień ministra propagandy III Rzeszy Josepha Goebbelsa z okresu drugiej wojny światowej (1939–1945). Aspekt argumentacyjno-psychologiczny*. Lublin 1995, s. 7.

<sup>37</sup> Zob. J. Krasuski: *Historia RFN*. Warszawa 1981, s. 14.

<sup>38</sup> Zob. K. Koszyk: *Presse unter alliierter Besetzung*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Bonn 1999, s. 32.

<sup>39</sup> Założenia te wyznaczały praktycznie nową erę w dziedzinie mediów masowych w Niemczech. Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 7.

cze w trakcie działań wojennych na terenach opanowanych przez wojska amerykańskie. Do maja 1945 roku tego typu pisma powstały w Akwizgranie (Aachen), Kolonii, Frankfurt nad Menem, Kassel, Braunschweigu, Essen i Bambergu<sup>40</sup>. Ukazywały się do listopada 1945 roku, kiedy to zostały zastąpione przez gazety licencyjne. W brytyjskiej strefie okupacyjnej rozpoczęto wydawanie gazet dopiero na wiosnę 1946 roku i od razu w systemie licencyjnym. Natomiast Francuzi pozwolili na ukazywanie się prasy licencyjnej już w sierpniu 1945 roku<sup>41</sup>. Polityka wydawnicza zachodnich aliantów nie była więc w początkowym okresie jednolita<sup>42</sup>, ale **od 1946 roku we wszystkich trzech zachodnich strefach okupacyjnych prasa ukazywała się już w systemie licencyjnym**. Dopuszczał on możliwość wydawania prasy tylko przez tych Niemców, którzy nie byli członkami NSDAP i nie pracowali w mediach lub nie wydawali prasy po 1933 roku, a zwłaszcza po wybuchu wojny<sup>43</sup>. Licencjonowana prasa podlegała cenzurze prowadzonej przez alianckich oficerów prasowych. Najpierw miała ona charakter prewencyjny, a w 1946 roku wprowadzono cenzurę represyjną<sup>44</sup>, najbardziej rygorystycznie stosowaną przez francuskie władze wojskowe<sup>45</sup>.

We wszystkich trzech zachodnich strefach okupacyjnych alianci wydawali także tzw. dzienniki strefowe (*Zonenzeitungen*), obejmujące swoim zasięgiem całą strefę. Pierwsi byli Francuzi, którzy we wrześniu 1945 roku w Konstancji zaczęli druk pisma w języku francuskim *Nouvelles de France*. W październiku tego samego roku Amerykanie rozpoczęli edycję dziennika *Die Neue Zeitung*, a Brytyjczycy dopiero w kwietniu 1946 roku zaczęli wydawać w Hamburgu *Die Zeit*. Pisma te, ukazujące się nakładem władz alianckich, miały stanowić wzór dla niemieckiej prasy licencyjnej, ale w miarę rozwoju prasy traciły na znaczeniu<sup>46</sup>.

**Różnie natomiast wyglądał stosunek władz okupacyjnych do prasy partyjnej.** W strefie amerykańskiej licencję otrzymywali początkowo przedstawiciele czterech największych ówczesnie partii politycznych: SPD, KPD, CDU i FDP, którzy musieli wydawać wspólnie jedno pismo — tzw. gazetę grupową (*Gruppenzeitung*). W ten sposób próbowano realizować politykę tworzenia gazet ponadpartyjnych, które miały odzwierciedlać orientację różnych ugrupowań

---

<sup>40</sup> Zob. K. Koszyk: *Presse unter alliierter Besetzung...*, s. 36–37.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 37 i 46.

<sup>42</sup> Zob. L. Meissner: *Prasa w systemie politycznym RFN*. Warszawa 1974, s. 11.

<sup>43</sup> Zob. J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 27; zob. także A. Kutsch: *Rundfunk unter alliierter Besetzung*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 61.

<sup>44</sup> Zob. K.-H. Flach: *Macht und Elend...*, s. 71.

<sup>45</sup> Zob. E. Cziomer: *Historia Niemiec 1945–1991*. Kraków 1992, s. 33.

<sup>46</sup> Zob. K. Koszyk: *Presse unter alliierter Besetzung...*, s. 39.



politycznych, a nie tylko jednej partii<sup>47</sup>. W strefie brytyjskiej i francuskiej wspierano powstawanie prasy o wyraźnych sympatiach politycznych, pozwalając nawet na wydawanie tytułów prasowych przez poszczególne partie<sup>48</sup>. W strefie brytyjskiej wskutek wyrażonej w przeprowadzonych sondażach niechęci większości społeczeństwa wobec prasy partyjnej zdecydowano się latem 1947 roku na odwrót od tego typu prasy i popieranie tzw. prasy niezależnej (*parteiuabhängige Presse*)<sup>49</sup>.

W sumie w trzech zachodnich strefach okupacyjnych wydawano we wrześniu 1949 roku 165 gazet licencyjnych<sup>50</sup>, z których większość miała charakter regionalny, a nie lokalny czy sublokalny. Wykluczono w ten sposób ponowne umocnienie się prasy „ojczyźnianej” (*Heimatspresse*) o małych i bardzo małych nakładach, stanowiącej w okresie III Rzeszy ważny element niemieckiego systemu prasowego<sup>51</sup>.

Jeszcze większe zmiany nastąpiły w strukturze niemieckiego radia. Miało być ono — w przekonaniu aliantów — podstawowym instrumentem przewidzianej układem poczdamskim denazyfikacji i demokratyzacji niemieckiego społeczeństwa<sup>52</sup>. Przemawiały za tym względy praktyczne. Z powodu braku papieru gazety mogły być drukowane w ograniczonym nakładzie, a ich kolportaż odbywał się z komplikacjami ze względu na zły stan dróg zniszczonych w czasie wojny oraz brak środków transportu. Natomiast radio gwarantowało szybkość przekazu oraz jego szeroki zasięg, gdyż wiele nadajników i stacji radiowych nadawało się do użytku, a w domach pozostało po wojnie około 7 mln odbiorników<sup>53</sup>. Dlatego już w trakcie działań wojennych przejmowano rozgłośnie radiowe i ich wyposażenie, przygotowując je do uruchomienia.

Zgodnie z trójfazowym programem działań w sferze mediów pierwsze stacje radiowe rozpoczynały swoje funkcjonowanie jako „stacje zarządu wojskowego” (*Militärregierungssender*) lub „stacje żołnierskie” (*Soldatensender*)<sup>54</sup>, obsługiwane przez aliantów. Najszybciej, bo już 4 maja 1945 roku władze brytyjskie uruchomiły rozgłośnie w Hamburgu. Kilka dni później, 12 maja, zaczęło nadawanie kontrolowane przez Amerykanów radio w Monachium, a w czerwcu rozgłośnie we Frankfurcie nad Menem i Stuttgarcie.

<sup>47</sup> Zob. L. Meissner: *Prasa w systemie politycznym RFN...*, s. 11—12; także K. Koszyk: „*Parteipresse*” im *Nachkriegsdeutschland...*, s. 135—145.

<sup>48</sup> Zob. J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 27.

<sup>49</sup> Zob. K. Koszyk: *Presse unter alliierter Besetzung...*, s. 45—46.

<sup>50</sup> Zob. K. Koszyk: *Pressepolitik für Deutsche*. Berlin 1986, s. 319.

<sup>51</sup> Zob. G. G. Kopper: *Polityka komunikowania w RFN. W: Problemy środków masowego przekazu...*, s. 97—98.

<sup>52</sup> Zob. W. Schütte: *Der deutsche Nachkriegsrundfunk und die Gründung der Rundfunkanstalten*. In: *Rundfunk und Politik...*, s. 217.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 217—218; także A. Kutsch: *Rundfunk unter alliierter Besetzung...*, s. 59.

<sup>54</sup> Zob. H. G. Bamberger: *Einführung in das Medienrecht...*, s. 20.

W strefie francuskiej udało się ze względów technicznych uruchomić niewielką stację radiową w Koblencji w październiku 1945 roku, a dopiero w marcu 1946 pojawiły się w eterze audycje przygotowywane i nadawane przez nowocześnie wyposażoną rozgłośnię *Südwestfunk* (SWF)<sup>55</sup>.

Już pod koniec 1945 roku władze okupacyjne zaczęły się zastanawiać nad możliwościami przejścia do trzeciego etapu przemian w radiu, czyli do przekazania rozgłośni pod zarząd niemiecki. **Wiązało się to z koniecznością określenia prawnego statusu istniejących stacji. W tej sprawie nie było jednak zgody wśród aliantów.** Amerykanie, wychodząc z założenia, iż w powojennych Niemczech brak technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych przesłanek do stworzenia radia komercyjnego, w maju 1946 roku wysunęli projekt zwierający pewne ogólne założenia. Zgodnie z nimi nowo tworzone radio w Niemczech miało być „wolne od partykularnych interesów i wpływów rządu” i powinno „służyć całemu narodowi”<sup>56</sup>. Władze francuskie dążyły do utrzymania swojej nadrzędnej pozycji i w 1946 roku zaproponowały przekształcenie podległej im rozgłośni *Südwestfunk* w spółkę akcyjną z większościovym pakietem akcji dla rządu francuskiego<sup>57</sup>.

**Najbardziej skonkretyzowaną koncepcję mieli Brytyjczycy.** Wzorując się na doświadczeniach rodzimej BBC<sup>58</sup>, w grudniu 1946 roku wysunęli projekt nadania kontrolowanej przez nich stacji radiowej *Nordwestdeutscher Rundfunk* (NWDR) statusu instytucji prawa publicznego (*Anstalt des öffentlichen Rechts*) o dużej autonomii wobec władz państwowych. Gwarancją niezależności miał być brak prawnych instrumentów bezpośredniego nacisku ze strony instytucji państwowych. Za prowadzenie bieżących spraw ekonomicznych i administracyjnych miał odpowiadać jednoosobowo dyrektor generalny (*Intendant*), kontrolowany przez Radę Administracyjną (*Verwaltungsrat*), złożoną z siedmiu — ośmiu osób dobranych przede wszystkim pod kątem ich kompetencji. W swojej pracy Rada powinna się kierować interesem ogółu słuchaczy NWDR. Skład Rady miał być ustalony w drodze wyborów dokonywanych przez specjalną Komisję Powierniczą (*Treuhänderausschuß*), którą tworzyliby przedstawiciele wpływowych organizacji społecznych, rządów krajów związkowych oraz lokalnych władz Hamburga, miasta będącego siedzibą rozgłośni. Dla zapewnienia samorządności i niezależności stacji wszystkie urządzenia nadawcze stanowiłyby własność jej, a nie poczty federalnej<sup>59</sup>.

Projekt ten, wprowadzający specyficzną strukturę organizacyjną rozgłośni, opartą na samorządności i federalistycznym podziale kompetencji, zrywał z niechlubną tradycją radia Republiki Weimarskiej i III Rzeszy — tradycją

<sup>55</sup> Zob. A. Kutsch: *Rundfunk unter alliierter Besatzung...*, s. 63 i 81.

<sup>56</sup> Cyt. za: Ibidem, s. 78.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 82.

<sup>58</sup> Zob. J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 27.

<sup>59</sup> Zob. A. Kutsch: *Rundfunk unter alliierter Besatzung...*, s. 74—75.

radia scentralizowanego i kontrolowanego przez państwo<sup>60</sup>. Nic więc dziwnego, iż spotkał się z niechęcią przedstawicieli niemieckich sił politycznych, którzy otrzymali ten projekt do konsultacji. Pomimo tego brytyjski rząd wojskowy wydał zarządzenie, na mocy którego stacja NWDR przyjęła 1 stycznia 1948 roku status prawny określony w projekcie.

**Angielskie rozwiązanie problemu radia stało się wzorem dla władz amerykańskich**, które w końcu 1947 roku przygotowały własny projekt. Powielał on brytyjskie założenia z tą jednak różnicą, że wprowadzał nieco odmienny model organizacyjny. Obok zarządcy (*Intendant*) i Rady Administracyjnej wprowadził Radę Radiową (*Rundfunkrat*), której skład miał odzwierciedlać pluralistyczną strukturę społeczeństwa niemieckiego. W kompetencjach Rady leżał nadzór nad programem stacji oraz prawo wyboru zarządcy. Rada miała sprawować kontrolę nad realizacją społecznych zadań rozgłośni, które zresztą sama określała. Natomiast obowiązki Rady Administracyjnej zostały zredukowane do oceny działań zarządcy oraz ekonomicznego i technicznego funkcjonowania stacji. Rozwiązania te miały wzmacniać samorządność rozgłośni oraz chronić ją przed ingerencjami ze strony rządu oraz partii politycznych<sup>61</sup>.

Mimo oporu władz landów znajdujących się w amerykańskiej strefie okupacyjnej (Badenii-Wittembergii, Bawarii, Hesji i Bremy) parlamenty krajowe uchwaliły pod naciskiem amerykańskim ustawy, dzięki którym w niemiecki zarząd przeszły w pierwszej połowie 1949 roku rozgłoszenie w Monachium (*Bayerischer Rundfunk*), Frankfurt (Hessischer Rundfunk), Bremen (*Radio Bremen*) i Stuttgart (Süddeutscher Rundfunk — SDF). Wszystkie, podobnie jak NWDR, uzyskały status instytucji prawa publicznego.

**Francuskie władze wojskowe niechętnie i pod „przymusem” biegu wydarzeń** w strefie brytyjskiej i amerykańskiej oraz interwencji rządu francuskiego podjęły dopiero w maju 1948 roku koncepcyjne przygotowania do przekazania stacji SWF w Baden-Baden w niemieckie ręce. Opracowując statut rozgłośni, wykorzystano angielskie i amerykańskie rozwiązania. Za zasadnicze pryncypia planowanych zmian uznano zapewnienie jej niezależności od wpływów państwa (a zwłaszcza rządu), finansową autonomię oraz wyeliminowanie kontrolnej funkcji poczty federalnej<sup>62</sup>. Niezależność ograniczono jednak zapisem gwarantującym francuskim władzom wojskowym możliwość kontrolowania działalności stacji. Przy określaniu struktury organizacyjnej przyjęto wzory amerykańskie. Szczególną rolę przydzielono Radzie Radiowej (*Rundfunkrat*), która miała sprawować kontrolę nad programem stacji oraz realizacją jej społecznych zadań ujętych w statucie. W skład Rady (liczącej najpierw 34,

<sup>60</sup> Zob. R. Steininger: *Rundfunkpolitik im ersten Kabinett Adenauer...*, s. 342.

<sup>61</sup> Zob. A. Kutsch: *Rundfunk unter alliierter Besatzung...*, s. 80—81.

<sup>62</sup> Ibidem, s. 82—83.

a później 45 osób) wchodziłi przedstawiciele 17 różnych instytucji i organizacji społecznych, w tym parlamentów i rządów krajowych. Do kompetencji Rady należało zatwierdzanie budżetu stacji, powoływanie dyrektora programowego (na wniosek intendanta) oraz Rady Administracyjnej (*Verwaltungsrat*), także wybór — wspólnie z Radą Administracyjną — intendanta. Taki kształt organizacyjny przyjęto w zarządzeniu francuskiego rządu wojskowego z 30 października 1948 roku. *Südwestfunk* stało się stacją niemiecką. W ten sposób została zakończona trzecia faza przeobrażeń radia niemieckiego w strefach okupowanych przez zachodnich aliantów.

Alianci zrealizowali tym samym swój podstawowy cel, jakim było utworzenie demokratycznego, publicznego radia o federalistycznej strukturze i pluralistycznych gremiach kontrolnych, co było zgodne z ich koncepcjami określającymi ustrój przyszłego państwa niemieckiego<sup>63</sup>. Struktura ta miała też skutecznie chronić stacje radiowe przed naciskami rządów krajowych i partii politycznych, ale — jak pokazały to już wybory członków Rady Administracyjnej rozgłośni NWDR w marcu 1948 roku — zamiast kompetencjami kierowano się przede wszystkim interesem dwóch największych partii SPD i CDU<sup>64</sup>. Akceptując podstawowe założenia przekształceń niemieckiego radia, alianci stworzyli dwa strukturalne typy rozgłośni radiowych. Francuzi i Anglicy opowiedzieli się za stacjami o zasięgu ponadregionalnym, obejmującym kilka landów (taki zakres miała zarówno NWDR w strefie brytyjskiej, jak i SWD w strefie francuskiej). Amerykanie natomiast wybrali model rozgłośni o zasięgu ograniczonym do obszaru konkretnego landu. Wszystkie jednak miały status instytucji prawa publicznego, co było wyłomem w dotychczasowej historii niemieckiego radia<sup>65</sup>.

### **2.1.5. Najważniejsze historyczne „obciążenia” w dziedzinie mediów masowych**

W najnowszej historii Niemiec pojawiły się charakterystyczne zjawiska i tendencje, które wycisnęły wyraźne piętno na systemie środków masowego komunikowania. Można je przy tym podzielić na dwie zasadnicze grupy. Pierwszą grupę tworzą zjawiska i tendencje mające względnie trwały charakter, występujące z mniejszym lub większym natężeniem we wszystkich omawianych okresach historycznych. Drugą grupę stanowią decyzje o wymiarze strukturalnym, podjęte przez aliantów zachodnich w okresie okupacji Niemiec po II wojnie światowej, idące jakby pod prąd niemieckich doświadczeń historycznych, ale z konieczności politycznej respektowane w systemie mediów masowych Republiki Federalnej Niemiec.

<sup>63</sup> Zob. R. Steininger: *Rundfunkpolitik im ersten Kabinett Adenauer...*, s. 341.

<sup>64</sup> Zob. A. Kutsch: *Rundfunk unter alliierter Besatzung...*, s. 77.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 84–85.

Jeśli idzie o pierwszą grupę zjawisk i tendencji, to niewątpliwie na czoło wybija się **aktywna rola państwa i jego instytucji w kreowaniu warunków funkcjonowania mass mediów**, a więc w prowadzeniu standardowych działań mieszczących się w obrębie polityki medialnej. Aktywność państwa szła zazwyczaj w parze z próbami instrumentalnego traktowania lub wykorzystywania mediów<sup>66</sup>. Tendencja ta występowała bowiem już w okresie II Rzeszy (zwłaszcza podczas rządów Bismarcka oraz funkcjonowania tzw. systemu Hammanna), w czasach Republiki Weimarskiej (głównie w odniesieniu do radia), a przede wszystkim w hitlerowskiej III Rzeszy. Działalność państwa w sferze mediów zawsze nacechowana była dążeniem do stworzenia scentralizowanej struktury. Przykładowo, już w momencie narodzin radia władze Republiki Weimarskiej starały się wykorzystać daną im szansę narzucenia określonego modelu organizacyjnego nowego medium. Szansy tej nie miały władze państwowe w przypadku prasy, która powstała i rozwijała się w Niemczech przede wszystkim jako medium lokalne, finansowane ze źródeł prywatnych. Jedyną próbę zcentralizowania struktury prasy podjęto w III Rzeszy w drodze zmonopolizowania rynku gazet i czasopism przez koncern prasowy NSDAP, którym kierował osobisty przyjaciel Hitlera Max Amann<sup>67</sup>.

Kolejnym zjawiskiem z grupy pierwszej jest **wpływ elit partyjnych na działalność mediów**. Już aktywizacja życia politycznego w Niemczech w okresie Wiosny Ludów uświadomiła partyjnym przywódcom znaczenie prasy jako ważnego instrumentu politycznego działania. Okres walki prasy socjalistycznej oraz katolickiej z szykanami i represjami Bismarcka spotęgował tę tendencję. Nie straciła ona na znaczeniu w Republice Weimarskiej, a pod rządami Hitlera przeżyła swoje apogeum. Również po zakończeniu II wojny światowej partie polityczne, korzystając z przychylności brytyjskich i francuskich władz okupacyjnych, starały się ożywić tradycje socjaldemokratycznej czy chadeckiej *Parteipresse*<sup>68</sup>. Konsekwentnie dążyły także do zapewnienia sobie wpływów w gremiach kontrolnych rozgłośni radiowych w momencie przekazywania ich pod zarząd niemiecki<sup>69</sup>.

W grupie pierwszej mieści się także **stale rosnąca pozycja wielkich koncernów medialnych** w niemieckim systemie środków masowego komunikowania. Zjawisko to stanowi naturalną konsekwencję procesu ekonomicznej koncentracji, obejmującego wszystkie rozwinięte państwa kapitalistyczne. Jednak w przypadku Niemiec powstanie koncernów prasowych Scherla, Ullsteina czy Mossego w cesarskiej II Rzeszy, pierwszego multimedialnego koncernu

---

<sup>66</sup> Zob. A. Frankenfeld: *Staat und Presse...*, s. 465–466 i 468; J. Tonnemacher: *Kommunikationspolitik in Deutschland...*, s. 22–29.

<sup>67</sup> Zob. K.-H. Flach: *Macht und Elend...*, s. 70–71; L. Meissner: *Prasa w systemie politycznym RFN...*, s. 8–9.

<sup>68</sup> Zob. K. Koszyk: *Presse unter alliierter Besetzung...*, s. 44–7.

<sup>69</sup> Zob. A. Kutsch: *Rundfunk unter alliierter Besetzung...*, s. 77.

Hugenerga w Republice Weimarskiej czy też koncernu Amanna miało nie tylko wymiar ekonomiczny, ale również polityczny. Wielcy wydawcy próbowali bowiem kształtować opinię swoich odbiorców zgodnie z własnym politycznym interesem, choćby nawet miało to grozić wybuchem wojny domowej, czego jaskrawym przykładem może być działalność Alfreda Hugenerga<sup>70</sup>.

Proces tworzenia radia w Republice Weimarskiej oraz po zakończeniu II wojny światowej wskazuje z kolei na jeszcze jedną charakterystyczną tendencję z grupy pierwszej, a mianowicie na **tarcia między rządem federalnym a rządami poszczególnych landów w zakresie wzajemnych kompetencji**. Objawiły się one z całą ostrością w momencie ustalania składu instytucji kontrolujących program powstających regionalnych stacji radiowych<sup>71</sup>. W czasach okupowania Niemiec przez aliantów zjawisko to nie zanikło, czego ilustracją może być sytuacja w amerykańskiej strefie okupacyjnej. Powstająca w niej niemiecka administracja poszczególnych landów usilnie zabiegała o taki model organizacyjny działających w strefie rozgłośni, który umożliwiłby jej skuteczną realizację własnych interesów. Nieprzypadkowo intensywność tych zabiegów wzrosła w latach 1947—1948, kiedy perspektywa połączenia zachodnich stref okupacyjnych stawała się coraz bardziej realna<sup>72</sup>.

W odniesieniu do drugiej grupy zagadnień warto podkreślić, że **decyzje aliantów stwarzały prawne i strukturalne warunki wyjściowe** w procesie kształtowania systemu środków masowego komunikowania w momencie powstania Republiki Federalnej Niemiec. Warunki te można postrzegać i w szerszym, i w węższym ujęciu. W szerszym ujęciu wpisywały się one w ogólną koncepcję decentralizacji i demokratyzacji odbudowanego państwa niemieckiego<sup>73</sup>. Federalistyczna struktura radia czy wspieranie rozwoju prasy regionalnej współgrały z lansowaną przez aliantów zasadą federalizmu jako podstawy organizacji przyszłego państwa niemieckiego. Również wprowadzenie sądowej kontroli konstytucyjności prawodawstwa przez Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*) miało ogromne znaczenie nie tylko dla utrzymania równowagi władz na szczeblu federacji<sup>74</sup>, ale także dla funkcjo-

<sup>70</sup> Zob. H. Meyn: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 16–17.

<sup>71</sup> Zob. S. Grube: *Die staatliche Programmüberwachung...*, s. 19.

<sup>72</sup> Zob. A. Kutsch: *Rundfunk unter alliierter Besatzung...*, s. 79–81.

<sup>73</sup> Zob. G. G. Kopper: *Polityka komunikowania w RFN...*, s. 97.

<sup>74</sup> Znaczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dla stabilizacji prawnej Republiki Federalnej Niemiec podkreśla także wielu polskich autorów. Zob. L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*. Poznań 1975, s. 197–199; L. Garlicki: *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*. Warszawa 1985, s. 224–228; K. A. Wojtaszczyk: *Współczesne systemy polityczne*. Warszawa 1996, s. 85–86; E. Zieliński: *Konstytucja zjednoczonych Niemiec*. W: *Zjednoczone Niemcy*. Red. K. A. Wojtaszczyk. Warszawa 1996, s. 14–16; E. Gdulewicz: *Ustrój polityczny Niemiec*. W: E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski: *Ustroje państw współczesnych*. Lublin 1997, s. 104–107.

nowania mediów w nowym państwie, o czym świadczy liczba blisko 40 orzeczeń Trybunału w sprawach związanych z masowym komunikowaniem, wydanych do 1989 roku<sup>75</sup>. Alianci ukształtowali ogólne ramy prawne funkcjonowania mediów masowych w RFN. Konstytucyjne gwarancje wolności prasy, swobody głoszenia opinii oraz zakaz cenzury zostały bowiem zawarte w ustawie zasadniczej (*Grundgesetz*) z 8 maja 1949 roku, powstałej pod przemożnym wpływem mocarstw okupacyjnych<sup>76</sup>.

Uzależnione od decyzji zachodnich aliantów warunki wyjściowe w ujęciu węższym odnoszą się już bezpośrednio do konkretnych mediów. Można w nich przy tym wyróżnić zarówno elementy kontynuacji, jak i nowatorstwa. Kontynuacja dotyczy prasy, która pozostała medium związanym z kapitałem prywatnym, podlegającym w związku z tym prawu cywilnemu. Radio stało się natomiast instytucją prawa publicznego o określonym pluralizmie wewnętrznym, co było rozwiązaniem bezprecedensowym w historii Niemiec i całej kontynentalnej Europy<sup>77</sup>. W zamyśle zachodnich mocarstw okupacyjnych ten status prawny miał chronić radio (a w przyszłości telewizję) przed — znanymi z najnowszych dziejów — naciskami ze strony państwa i partii politycznych.

## 2.2. Uwarunkowania prawnoustrojowe

### 2.2.1. Ustrojowa pozycja rządu federalnego w strukturze władzy

Uchwalona przez Radę Parlamentarną ustawa zasadnicza weszła w życie 24 maja 1949 roku. **Za podstawową zasadę ustrojową określającą strukturę nowego państwa oraz jego władz przyjęto ideę federalizmu.** Nawiązano w ten sposób do historycznych doświadczeń II Rzeszy oraz Republiki Weimarskiej, a także zaakceptowano stanowisko zachodnich mocarstw okupacyjnych, w tym zwłaszcza Stanów Zjednoczonych<sup>78</sup>. Również niemiecka chadecja

---

<sup>75</sup> Zob. W. J. Schütz: *Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen zum Medienrecht*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Frankfurt am Main 1990, s. 49–66.

<sup>76</sup> Postanowienia ustawy zasadniczej, także w części dotyczącej mass mediów, wprowadzające rozwiązania nie znane wcześniej w niemieckim konstytucjonalizmie, były w niektórych kręgach politycznych określane mianem „dyktatu okupacyjnego” (*Besatzungsdiktat*). Zob. A. Diller: *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 148.

<sup>77</sup> Zob. H. G. Bamberger: *Einführung in das Medienrecht...*, s. 21, także G. G. Kopper: *Polityka komunikowania w RFN...*, s. 99–100.

<sup>78</sup> „Federalna forma państwa w Niemczech zachodnich powstała nie na skutek umowy zawartej między krajami czy też swobodnego wypowiedzenia się ludności niemieckiej, lecz na skutek inicjatywy i pod bezpośrednim wpływem zachodnich mocarstw okupacyjnych, a zwłaszcza Stanów Zjednoczonych.” Zob. K. Nowak: *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*. Warszawa 1967, s. 35; także E. Zieliński: *Konstytucja zjednoczonych Niemiec...*, s. 13.

— w przeciwieństwie do socjaldemokracji — opowiedziała się za federalną strukturą państwa<sup>79</sup>.

Istotę federalizmu stanowi podział kompetencji między federację (związek) i landy (kraje związkowe). W przypadku Republiki Federalnej Niemiec podział ten opiera się na tzw. domniemaniu właściwości krajów, co oznacza, że organy federalne mogą działać tylko tam, gdzie jest to dopuszczone przez ustawę zasadniczą<sup>80</sup>. Podział kompetencji nie opiera się przy tym na ich „segregacji przedmiotowej”, jak dzieje się to w Stanach Zjednoczonych, gdzie wszystkie kompetencje prawodawcze, administracyjne i sędownicze należą albo do władz federalnych, albo do władz stanowych<sup>81</sup>. W odróżnieniu od amerykańskich rozwiązań w RFN obowiązuje system „segregacji funkcjonalnej”, polegający na rozdzieleniu zadań pomiędzy federację a kraje związkowe w zakresie poszczególnych funkcji państwa (ustawodawstwa, administracji, sądownictwa)<sup>82</sup>. Często powoduje to sytuację, w której funkcję ustawodawczą w danej materii pełnią organy federalne, administracją zajmują się organy krajowe, a kwestie sporne rozstrzygają sądy krajowe, nadzorowane przez sądy federalne. Taki system podziału kompetencji rodzi więc konieczność współdziałania i poszukiwania kompromisu przy rozwiązywaniu spornych kwestii. Generalnie jednak, gdy chodzi o ustawodawstwo, ustawa zasadnicza przyznaje federacji zdecydowanie szersze uprawnienia aniżeli landom<sup>83</sup>. W przypadku administracji większe możliwości posiadają organy krajów związkowych<sup>84</sup>.

**Z zasadą federalizmu łączy się ustrojowa zasada podziału władzy. W myśl ustawy zasadniczej przyjęła ona postać tradycyjnej dla Niemiec kanclerskiej formy rządów parlamentarno-gabinetowych<sup>85</sup>. Parlament RFN jest dwuizbowy, co wynika z federalnej struktury państwa. Reprezentację ogólnonarodową stanowi *Bundestag* (Izba Federacji), reprezentację krajów związkowych — *Bundesrat* (Rada Federalna). Obie izby różnią się zakresem kompetencji oraz sposobem wyłaniania swojego składu. Bundestag jest bowiem wybierany w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych. Natomiast Bundesrat jest obsadzany przez delegatów rządów państw członkow-**

---

<sup>79</sup> Zob. L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym...*, s. 62–63; także E. Gdulewicz: *Ustrój polityczny Niemiec...*, s. 101.

<sup>80</sup> Zob. L. Garlicki: *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec...*, s. 123; K. A. Wojtaszczyk: *Współczesne systemy polityczne...*, s. 79–80.

<sup>81</sup> Zob. L. Garlicki: *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec...*, s. 123.

<sup>82</sup> Zob. K. A. Wojtaszczyk: *Współczesne systemy polityczne...*, s. 80; L. Garlicki: *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec...*, s. 123.

<sup>83</sup> Zob. K. Nowak: *NRF. Zagadnienia...*, s. 477–478.

<sup>84</sup> Zob. L. Garlicki: *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec...*, s. 125–126.

<sup>85</sup> Zob. E. Zieliński: *Konstytucja zjednoczonych Niemiec...*, s. 15.



skich federacji, — to ewenement wśród państw związkowych<sup>86</sup>. Skład obu izb sprawia więc, że Bundestag stanowi „podstawową emanację systemu partyjnego w strukturze aparatu państwowego” oraz wyraża „pierwiastek unitarny” we władzy ustawodawczej. Bundesrat reprezentuje zaś „czynnik federalistyczny” oraz jest „pośrednio emanacją systemu partyjnego RFN, opartego na jego układach na szczeblu poszczególnych krajów”<sup>87</sup>.

Pod względem kompetencji do zakresu działania Bundestagu należą: uprawnienia dotyczące zmiany konstytucji, sprawowanie kontroli nad rządem, uchwalanie ustaw, uchwalanie budżetu i kontrola jego wykonania oraz współudział w powołaniu kanclerza i Trybunału Konstytucyjnego<sup>88</sup>. Bundesrat z kolei pełni funkcje drugiej izby ustawodawczej: zajmuje bowiem stanowisko wobec ustaw uchwalanych przez Bundestag, której część, ze zmianą konstytucji włącznie, wymaga dla swej ważności zgody Bundesratu, a wobec reszty może zgłaszać sprzeciw (weto) o charakterze zawieszającym, tzn. wymagającym ponownej decyzji Bundestagu<sup>89</sup>.

**Prezydent RFN** jest głową państwa, reprezentuje je, ale nie rządzi. Każdy jego akt urzędowy musi być podpisany (kontrasygnowany) przez kanclerza lub właściwego ministra. Tylko te osoby, a nie prezydent, ponoszą odpowiedzialność przed parlamentem<sup>90</sup>. Prezydent jest politycznie zneutralizowany, gdyż zgodnie z konstytucją nie może być ani członkiem rządu, ani członkiem ciała ustawodawczego federacji lub landu. Odgrywa zatem rolę bezstronnego i apolitycznego arbitra, stojącego ponad sporami partyjnymi. Jest symbolem władzy państwowej pełniącym przede wszystkim funkcje protokolarne<sup>91</sup>. Do jego kompetencji należy: reprezentowanie państwa na zewnątrz, zawieranie umów z innymi państwami, wysyłanie i przyjmowanie przedstawicieli dyplomatycznych, mianowanie i odwoływanie sędziów związkowych, urzędników związkowych, oficerów i podoficerów oraz prawo łaski. Pozycja prezydenta jest więc ograniczona, o czym świadczy fakt, iż pewne istotne uprawnienia są wykonywane przez niego wyłącznie na wniosek rządu. Przykładem może być rozwiązanie parlamentu na wniosek rządu, gdy postawiony przez kanclerza wniosek o wotum zaufania zostanie odrzucony<sup>92</sup>.

---

<sup>86</sup> „Republika Federalna Niemiec jest jedynym państwem federalnym, w którym federalistyczny organ przedstawicielski jest obsadzany przez delegatów rządów państw-członków.” K. Nowak: *NRF. Zagadnienia...*, s. 290.

<sup>87</sup> Zob. L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym...*, s. 63–64.

<sup>88</sup> Zob. E. Gdulewicz: *Ustrój polityczny Niemiec...*, s. 115.

<sup>89</sup> Zob. L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym...*, s. 64.

<sup>90</sup> Zob. Cz. Mojsiewicz: *Republika Federalna Niemiec. W: Systemy ustrojowe państw kapitalistycznych*. Red. E. Zieliński. Warszawa 1975, s. 233.

<sup>91</sup> Zob. K. A. Wojtaszczyk: *Współczesne systemy polityczne...*, s. 83.

<sup>92</sup> Zob. E. Gdulewicz: *Ustrój polityczny Niemiec...*, s. 121.

Ograniczenie uprawnień prezydenta jest konsekwencją mocnej pozycji ustrojowej **rządu federalnego** (*Bundesregierung*), a szczególnie **kanclerza**<sup>93</sup>. Dlatego niemiecka forma parlamentarnego systemu rządów określana jest jako rządy kanclerskie<sup>94</sup>. Eksponowana pozycja kanclerza ma także swoje uzasadnienie historyczne. Można ją bowiem uznać za kontynuację tradycji niemieckiej sięgającej czasów II Rzeszy i jej pierwszego kanclerza Bismarcka<sup>95</sup>. Zgodnie z ustawą zasadniczą kanclerz jako wyodrębniony organ państwowy usytuowany jest zarówno ponad poszczególnymi ministrami, jak i ponad całym swoim gabinetem. Ta szczególna pozycja kanclerza znajduje wyraz przede wszystkim w sposobie jego powołania, w relacjach między nim a rządem federalnym oraz w procedurze jego odpowiedzialności przed parlamentem.

Kanclerz jest wybierany przez Bundestag na wniosek prezydenta bezwzględną większością głosów. Jeżeli kandydat nie uzyska wymaganej większości, Bundestag może przystąpić do wyboru kanclerza z własnej inicjatywy, również bezwzględną większością głosów. Gdy w określonym konstytucyjnie terminie 14 dni Bundestagowi nie uda się osiągnąć tej większości, wówczas można przystąpić do wyboru kanclerza zwykłą większością głosów (tzw. kanclerz mniejszości). Wyłoniony tą drogą kandydat jest mianowany przez prezydenta. Jeśli kandydat uzyskał bezwzględną większość w Bundestagu, prezydent nie może odmówić jego mianowania.

Po wybraniu kanclerza następuje powołanie rządu. Ministrów mianuje prezydent na wniosek kanclerza, który w praktyce jest wiążący dla prezydenta. W ten sposób nominacje na członków rządu są tylko formalnym aktem prezydenckim<sup>96</sup>. Nominacje ministrów nie wymagają przy tym zatwierdzenia przez Bundestag, co powoduje, że Izba Federacji nie ma wpływu na obsadę stanowisk ministerialnych. Nie może też odwołać ministra, gdyż to prawo przysługuje prezydentowi, ale na wniosek kanclerza. Kanclerz określa także strukturę organizacyjną rządu, wyznaczając liczbę resortów i zakres ich działania (sam może dodatkowo objąć tekę ministerialną). Ustala „wytyczne polityki”, czyli zestaw dyrektyw będących podstawą politycznych działań rządu i administracji. Czuwa również nad zapewnieniem jednolitości poczynań ministrów oraz uzyskiwaniem od ministrów informacji o pracy ich resortów. Ponadto zwołuje posiedzenia rządu, ustala ich porządek dzienny, przewodniczy posiedzeniom gabinetu i reprezentuje go na zewnątrz. Sprawuje też

---

<sup>93</sup> Silna koncentracja władzy w „rękach Rządu Federalnego, a ściślej samego kanclerza” powoduje nie tylko ograniczenie uprawnień prezydenta, ale także osłabia pozycję parlamentu w Republice Federalnej. Zob. L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym...*, s. 65.

<sup>94</sup> Zob. K. A. Wojtaszczyk: *Współczesne systemy polityczne...*, s. 84.

<sup>95</sup> Zob. E. Gdulewicz: *Ustrój polityczny Niemiec...*, s. 122.

<sup>96</sup> Zob. Cz. Mojsiewicz: *Republika Federalna Niemiec...*, s. 235.

kontrolę nad polityką informacyjną rządu poprzez specjalną instytucję rządową — Urząd Prasy i Informacji (*Presse- und Informationsamt*).

Wyrazem silnej pozycji kanclerza, a tym samym rządu federalnego, jest również procedura jego odpowiedzialności parlamentarnej. W klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym przyjmuje się zasadę indywidualnej odpowiedzialności członków rządu i solidarnej całego gabinetu. Natomiast w RFN zastosowano oryginalne niemieckie rozwiązanie, zgodnie z którym odpowiedzialność parlamentarna dotyczy jedynie kanclerza i opiera się na tzw. konstruktywnym wotum nieufności<sup>97</sup>. Zakłada ono, że parlament może wyrazić kanclerzowi wotum nieufności tylko wtedy, kiedy równocześnie dokona wyboru jego następcy bezwzględną większością głosów. Szanse obalenia rządu w ten sposób są jednak znikome, gdyż każdy rząd opiera się na większości parlamentarnej, która powołuje go do życia. Posiadanie większości parlamentarnej sprawia więc, że funkcja kontrolna niemieckiego parlamentu ma bardzo ograniczony charakter<sup>98</sup>.

Ten układ posiada jeszcze jeden istotny aspekt. Oparcie rządu na większości parlamentarnej oznacza, że podstawą stabilnej pozycji rządu federalnego jest jednorodność politycznych interesów. Jeśli do tego dodać fakt, iż w praktyce politycznej szef partii wygrywającej wybory staje się jednocześnie kanclerzem, to można przyjąć, iż rzeczywistym ośrodkiem władzy w RFN jest kierownicza grupa partii rządzącej<sup>99</sup>. Jednak dominacja rządu (czyli rządzących partii) nad parlamentem często zostaje ograniczona przez specyfikę koalicyjnego sprawowania władzy oraz rozbieżności wewnątrz poszczególnych partii, mogące doprowadzić nawet do zmiany układu sił w parlamencie. W praktyce więc kanclerz i jego rząd tak długo pozostają u władzy, jak długo w parlamencie nie wytworzy się większość zdolna do wyboru nowego kanclerza<sup>100</sup>.

Jednak pozycja kanclerza i rządu federalnego jest w odniesieniu do parlamentu tak silna, że możemy mówić o istnieniu w niemieckim systemie parlamentarno-gabinetowym swoistego układu asymetrycznego, tzn. układu, w którym podstawowe atuty w grze politycznej są po stronie rządu i jego szefa. W układzie tym relacje występujące między rządem a parlamentem mają dużo mniejsze znaczenie niż relacje zachodzące pomiędzy kanclerzem i jego rządem oraz frakcją prorządową (lub frakcjami koalicji prorządowej) — z jednej strony, a opozycją parlamentarną — z drugiej<sup>101</sup>. Rola kanclerza jest przy tym

---

<sup>97</sup> Zob. K. A. Wojtaszczyk: *Współczesne systemy polityczne...*, s. 85; także E. Gdulewicz: *Ustrój polityczny Niemiec...*, s. 124.

<sup>98</sup> Zob. Cz. Mojsiewicz: *Republika Federalna Niemiec...*, s. 233–234.

<sup>99</sup> Ibidem, s. 234.

<sup>100</sup> Zob. E. Gdulewicz: *Ustrój polityczny Niemiec...*, s. 108.

<sup>101</sup> Zob. L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym...*, s. 67–68.



lamentu: Bundestag i Bundesrat. Trybunał ma szerokie kompetencje, które mogą być wykorzystane do realizacji jego czterech zasadniczych zadań: (1) nadzoru nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej w stosunkach między organami federalnymi oraz między federacją a landami; (2) badania zgodności norm prawa z konstytucją; (3) bezpośredniej ochrony praw obywateli dokonywanej w trybie tzw. skargi konstytucyjnej (do której każdy obywatel lub gmina ma prawo); (4) prewencyjnej ochrony ustroju politycznego przed naruszeniami ze strony organów państwowych<sup>103</sup>. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie wiążącą, a w wielu wypadkach — moc ustawy. Stojąc zatem na straży przestrzegania porządku prawnego w Republice Federalnej, Trybunał łączy w swojej działalności rozstrzygnięcie politycznych kontrowersji wyłaniających się w procesie rządzenia z rozpatrywaniem spraw indywidualnych, pozbawionych politycznego znaczenia, ale wiążących się z ochroną praworządności w stosunkach między państwem a obywatelem<sup>104</sup>.

Dokonując więc generalnej oceny niemieckiego systemu parlamentarnego, należy stwierdzić, że opiera się on na charakterystycznym układzie relacji zachodzących między kanclerzem a parlamentem<sup>105</sup>. Konstytucyjne kompetencje prezydenta federacji są niewielkie i w praktyce zredukowane do funkcji reprezentacyjnych. Relatywnie mocna jest pozycja parlamentu, zwłaszcza Bundestagu, pełniącego szereg istotnych funkcji. Kluczową jednak rolę odgrywa w tym systemie kanclerz, któremu ustawa zasadnicza daje szerokie możliwości działania i kierowania pracami rządu, czyniąc go za to odpowiedzialnym przed parlamentem. Wiele instytucji prawnych, jak chociażby konstruktywne wotum nieufności, wzmacnia jego pozycję wobec parlamentu i pozwala określić system władzy w RFN „systemem kanclerskim” (zob. schemat 3. na s. 81).

### 2.2.2. Konstytucyjne ramy rządowej *Medienpolitik*

Ustawa zasadnicza, będąca konstytucją Republiki Federalnej Niemiec, zawiera szereg postanowień determinujących działalność państwa i rządu w sferze środków masowego komunikowania. Szczególnie doniosłe znaczenie przypisuje się art. 5. ustawy zasadniczej, który jest traktowany przez niektórych autorów jako legitymizacja niemieckiej *Medienpolitik*<sup>106</sup>. Zgodnie

<sup>103</sup> Zob. L. Garlicki: *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec...*, s. 226–227.

<sup>104</sup> Zob. K. A. Wojtaszczyk: *Współczesne systemy polityczne...*, s. 86.

<sup>105</sup> Zob. E. Gdulewicz: *Ustrój polityczny Niemiec...*, s. 108.

<sup>106</sup> Zob. B. Wilhelm: *Medienpolitik*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 180; R. Stober: *Medien als vierte Gewalt — zur Verantwortung der Massenmedien*. In: *Medien und Politik*. Hrsg. G. W. Wittkämper. Darmstadt 1992, s. 30; M. Wulff-Nienhüser: *Zu diesem Buch*. In: *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990*. Hrsg. W. J. Schütz. Konstanz 1999, s. 18.

z tym artykułem: „Każdy ma prawo do swobodnego wypowiedziania i rozpowszechniania swoich poglądów w słowie, piśmie i obrazie oraz do uzyskiwania bez przeszkód informacji z powszechnie dostępnych źródeł. Gwarantuje się wolność prasy oraz wolność informacji za pośrednictwem radia, telewizji i filmu. Cenzura nie istnieje” (ust. 1.). „Powyższe prawa są ograniczone przepisami ustaw powszechnych, postanowieniami ustawowymi o ochronie młodzieży i prawem do czci osobistej” (ust. 2.)<sup>107</sup>. W ten sposób **swoboda głoszenia poglądów, wolność prasy i wolność informacji zyskują konstytucyjne gwarancje**, tworząc prawny fundament działalności mediów masowych w demokratycznym społeczeństwie<sup>108</sup>. Swoboda głoszenia poglądów jest przy tym pojmowana — zgodnie z klasyczną niemiecką nauką prawa państwowego — jako indywidualne prawo jednostki wobec państwa, potrzebne jej dla rozwoju osobowości w swoim środowisku społecznym<sup>109</sup>. Jednocześnie jednak art. 5. ustawy zasadniczej uwzględnia aktywność jednostki w procesie informowania. Zwraca uwagę na to, iż demokracja potrzebuje krytycznego obywatela, który swoje własne opinie może kształtować, mając jak najszerszy, nie reglamentowany ani przez państwo, ani przez kapitał prywatny, dostęp do informacji. W realizacji tego zadania wielką rolę powinny odegrać właśnie środki masowego komunikowania. To one dostarczają informacji i pomagają w formułowaniu własnych poglądów. W tym sensie art. 5. niemieckiej konstytucji posiada nie tylko jednostkowo-prawny, ale również instytucjonalny charakter<sup>110</sup>.

Art. 5. akcentuje **tożsamość prawnego usytuowania mediów masowych i ich odbiorców**. Środki masowego komunikowania bowiem, podobnie jak zwykli obywatele, podlegają ogólnie istniejącym normom prawnym i przepisom. Mediów nie obdarzono żadnymi specjalnymi przywilejami i dlatego są jakby bliżej społeczeństwa, mogą lepiej rozumieć jego problemy<sup>111</sup>.

**W postanowieniach art. 5. widzieć także należy „wytwórczy” aspekt mediów.** Wolność prasy oznacza wolność tworzenia i upowszechniania informacji,

---

<sup>107</sup> „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt” (Pkt. 1). „Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre” (Pkt. 2). Cyt. za: *Grundgesetz mit VerfassungsreformG 1994. Menschenrechtskonvention, BundesverfassungsgerichtsG, Parteiengesetz*. München 1996, s. 16.

<sup>108</sup> Zob. K.-H. Flach: *Macht und Elend...*, s. 21.

<sup>109</sup> Zob. H. und J. Sengelmänn: *Vielfalt der Information. Verfassungsrecht und Medienpolitik*. In: *Politik und Massenmedien. Aktuelle Themen eines ungeklärten Verhältnisses*. Hrsg. F. Hufen. Mainz 1970, s. 16.

<sup>110</sup> Ibidem, s. 16–17.

<sup>111</sup> Zob. R. Stöber: *Medien als vierte Gewalt...*, s. 30.

również swobodę powoływania do życia różnych wydawnictw prasowych. Z tym łączą się z kolei możliwość swobodnego wyboru konkretnej struktury organizacyjnej oraz ochrona samego wytworu działalności dziennikarskiej<sup>112</sup>. Każdy może zatem założyć i prowadzić — zgodnie z obowiązującym prawem — przedsiębiorstwo prasowe, o ile nie istnieją określone ustawowe ograniczenia w tej dziedzinie<sup>113</sup>.

Art. 5. ustawy zasadniczej jest też interpretowany jako **swoiste prawo ochrony mediów przed państwem i jego wpływami**, co zależy od negatywnych doświadczeń historycznych w tym zakresie. Otto B. Roegele stwierdza wręcz, że niemiecka Ustawa zasadnicza „przykłada wielką wagę do tego, by chronić informowanie, kształtowanie opinii i głoszenie poglądów przed oddziaływaniem ze strony państwa. Państwo powinno umożliwić to, żeby proces komunikowania mógł się odbywać, ale nie powinno nim kierować lub go zakłócać.”<sup>114</sup> Ten punkt widzenia znalazł swoje odzwierciedlenie nawet w specjalnym terminie *Staatsferne* („oddalenie od państwa”), określającym konieczność powstrzymania się państwa od bezpośredniej ingerencji w działalność mediów masowych za pomocą takich środków, jak subwencje czy inne formy pomocy finansowej<sup>115</sup>. Przyjmując tę optykę, również przedsięwzięcia państwa polegające na prawnych zakazach fuzji koncernów medialnych lub wprowadzeniu przepisów służących dekartelizacji można uznać za próby ograniczania wolności prasy w jej „wytwórczym” aspekcie<sup>116</sup>.

Art. 5. ustawy zasadniczej stwarza więc — ze względu na swój fundamentalny i ogólny charakter — możliwości różnorodnej interpretacji. I właśnie dlatego w sytuacjach konfliktowych — występujących zarówno wewnątrz sfery środków masowego komunikowania, jak i w jej relacjach z instytucją państwa — jest uważany za podstawowy układ odniesienia. W rozwikłaniu nabrańskich problemów niezbędne okazuje się jednak ustalenie hierarchii ważności poszczególnych interpretacji. To zadanie konstytucja RFN powierza władzy sądowniczej, a zwłaszcza Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu (na mocy art. 93.). W ostatecznym więc rachunku to jednak na władzy państwowej spoczywa obowiązek rozładowywania napięć zakłócających funkcjonowanie mediów masowych<sup>117</sup>.

---

<sup>112</sup> Zob. E. Stasiak-Jazukiewicz: *Polityczne instrumenty oddziaływania na niemieckie media*. W: *Zjednoczone Niemcy...*, s. 98.

<sup>113</sup> Zob. R. Stober: *Medien als vierte Gewalt...*, s. 30.

<sup>114</sup> O. B. Roegele: *Medienpolitik und wie man sie macht*. Osnabrück 1973, s. 39.

<sup>115</sup> Zob. R. Stober: *Medien als vierte Gewalt...*, s. 31.

<sup>116</sup> Działania tego typu kolidują bowiem z podstawowymi prawami wydawców prasy jako jej wytwórców. Zob. H. und J. Sengelmänn: *Vielfalt der Information...*, s. 16–17.

<sup>117</sup> Szczególnie w przypadku naruszenia wolności prasy pojmowanej jako prawo obywateli do bycia informowanym konieczne jest stworzenie prawnych możliwości działania państwa w obronie tej wolności. Zob. H. und J. Sengelmänn: *Vielfalt der Information...*, s. 17.

Jednakże dla prowadzenia określonej polityki medialnej przez państwo, a szczególnie przez jego władzę wykonawczą, czyli rząd federalny, istotne znaczenie mają również inne postanowienia ustawy zasadniczej. Chodzi tu zwłaszcza o art. 70. oraz ust. 2. art. 75. Na mocy pierwszego z nich kraje związkowe posiadają kompetencje w zakresie regulacji prawnych związanych z mediami masowymi (tzw. *Medienrecht*)<sup>118</sup>. Oznacza to, iż landy dysponują prawnymi możliwościami wywierania wpływu na funkcjonowanie systemu środków masowego komunikowania, a tym samym prowadzenia określonej *Medienpolitik*. Jednocześnie jednak ust. 2. art. 75. przyznaje federacji kompetencje w dziedzinie ramowego ustawodawstwa określającego „ogólne stosunki prawne w prasie”<sup>119</sup>, pozostawiając zatem ten obszar spraw w odniesieniu do radia i telewizji w gestii władz krajów związkowych<sup>120</sup>. Jednakże i tu uczyniono pewien wyjątek. Zgodnie bowiem z ust. 1. art. 73. ustawy zasadniczej, przyznającym federacji wyłączność w sferze polityki zagranicznej, to właśnie władze federalne są władne do utworzenia stacji radiowych lub telewizyjnych przeznaczonych dla odbiorców zagranicznych<sup>121</sup>.

Przytoczone regulacje prawne wskazują więc wyraźnie, iż zasadniczym ich skutkiem jest podział kompetencji w zakresie polityki medialnej między federację a kraje związkowe, co w przekonaniu niektórych autorów prowadzi do rozdrobnienia możliwości sprawczych władz RFN, utrudniającego prowadzenie spójnej polityki medialnej państwa<sup>122</sup>. Skalę tego problemu poszerza również fakt, iż zarówno w strukturze organizacyjnej rządu federalnego, jak i rządów krajów związkowych brak resortu, który by w całości zajmował się sprawami *Medienpolitik*. Kompetencje w tym zakresie posiada bowiem kilka ministerstw (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Poczty), czego skutkiem może być rozstrzelanie administracyjnych działań mieszczących się w obrębie polityki medialnej<sup>123</sup>. Podział uprawnień między federację i landy oraz poszczególne resorty rządowe stanowi swoisty „podwójny dylemat kompetencyjny” rządowej *Medienpolitik*<sup>124</sup>.

<sup>118</sup> Pod pojęciem *Medienrecht* należy rozumieć „ogół norm prawnych, które dla stosunków prawnych występujących w mediach masowych (prasa, radio, telewizja, film, nowe techniki komunikowania) oraz w mediach służących komunikowaniu indywidualnemu są w ogólnym sensie znaczące”. H. G. Bamberger: *Einführung in das Medienrecht...*, s. 23.

<sup>119</sup> W języku niemieckim termin ten brzmi: *die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse*. Cyt. za: Art. 75, Nr. 2. *Grundgesetz mit Verfassungsreform...*, s. 38.

<sup>120</sup> Zob. B. Wilhelm: *Medienpolitik*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 183.

<sup>121</sup> Zob. F. Götze: *Rundfunkorganisationsrecht*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 262.

<sup>122</sup> Zob. H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft. Strukturen, Probleme, Positionen*. In: *Medienpolitik*. Hrsg. H. G. Wehling. Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1987, s. 13—14; B. Wilhelm: *Medienpolitik...*, s. 183.

<sup>123</sup> Zob. G. G. Kopper: *Polityka komunikowania w RFN...*, s. 93.

<sup>124</sup> Tego sformułowania używa H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft...*, s. 14.



Nie koniec to jednak kompetencyjnych „zawirowań” występujących w ustawie zasadniczej. Daje ona bowiem władzom federacji dodatkowe instrumenty działania w sferze polityki medialnej poprzez inicjatywę ustawodawczą w ramach prawa gospodarczego (zgodnie z art. 74. ust. 11.) oraz w zakresie „zapobiegania nadużyciom wynikającym z zajmowania wpływowej pozycji gospodarczej” (*Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung*) w myśl tego samego art. 74. ust. 16. Nie są to więc kompetencje bezpośrednio związane z polityką medialną, mogą zostać jednak w tym celu wykorzystane, naturalnie jeśli nie będą naruszać innych przepisów prawa gospodarczego<sup>125</sup>. Podobny charakter mają również uprawnienia dotyczące ustawodawstwa podatkowego przyznane federacji na podstawie art. 105. ust. 2. oraz regulacje zawarte w art. 73. ust. 7., zgodnie z którymi to władze federacji posiadają ustawodawczą wyłączność w dziedzinie poczty i telekomunikacji.

Na mocy tych postanowień rząd federalny zyskuje zatem możliwości przeciwdziałania różnym negatywnym zjawiskom towarzyszącym przede wszystkim procesowi koncentracji w sferze mediów masowych, którego przyczyny mają właśnie charakter ekonomiczny i techniczny. Powstawanie wielkich multimedialnych koncernów wchłaniających swoich konkurentów wywołuje wymierny skutek gospodarczy — opanowywanie rynków przez coraz węższe grupy właścicieli. Jednak znacznie ważniejsze są polityczne konsekwencje tego procesu, powodujące ograniczenie pluralizmu informacyjnego, co rodzi niebezpieczeństwo powstania opiniotwórczego monopolu<sup>126</sup>. Stąd tak ważne mogą być prawne środki powstrzymywania koncentracji i pomniejszania skali łączących się z nią ujemnych zjawisk, środki pozwalające instytucjom państwa, w tym także rządowi, wywierać wpływ na przebieg procesu z natury ekonomicznego, mającego jednak ogromne znaczenie dla polityki medialnej i polityki w ogóle.

**Niektóre jednak z konstytucyjnych uprawnień władz federalnych RFN zwierają zarzewie konfliktu między związkiem z jego krajami członkowskimi.** Charakterystycznym przykładem takiego rozwiązania może być art. 73. ust. 7 przyznający federacji wyłączność kompetencji w zakresie telekomunikacji. Jak równocześnie pogodzić to z postanowieniami art. 70. na mocy którego właśnie landy decydują o prawodawstwie w dziedzinie mediów masowych, w tym oczywiście radia i telewizji? Trudno bowiem myśleć o strukturalnych przeobrażeniach w sferze mediów audiowizualnych bez możliwości dysponowania ich techniczną bazą, a więc urządzeniami nadawczymi oraz siecią łączności telekomunikacyjnej, pozostającymi w gestii państwowej poczty fede-

<sup>125</sup> Zob. B. Wilhelm: *Medienpolitik...*, s. 183.

<sup>126</sup> Zob. B. Golka: *Zagraniczne systemy informacji masowej — zagadnienia teoretyczne*. W: *Wybrane zagraniczne systemy informacji masowej*. Część 2. Red. J. Adamowski, B. Golka, E. Stasiak-Jazukiewicz. Warszawa 1997, s. 38—48.

ralnej, a tym samym władz federacji. W takim układzie bardzo wiele zależy od dobrej woli i chęci współdziałania obu stron. Rozładowywanie napięć między federacją a landami w obszarze *Medienpolitik* jest immanentnie zespolone z potrzebą poszukiwania rozwiązań kompromisowych, uwzględniających często odmienne racje i punkty widzenia oraz opartych na rezygnacji bądź redukcji własnych, partykularnych interesów<sup>127</sup>. W ten sposób postanowienia ustawy zasadniczej RFN zmuszają niejako władze federacji i krajów związkowych do współpracy w zakresie polityki medialnej, współpracy określanej także mianem „federalnej kooperacji” (*föderale Kooperation*)<sup>128</sup> lub „kooperatywnego federalizmu” (*kooperativer Föderalismus*) obu stron<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Zob. G. G. Kopper: *Polityka komunikowania w RFN...*, s. 93–94.

<sup>128</sup> Zob. B. Wilhelm: *Medienpolitik...*, s. 184.

<sup>129</sup> Zob. A. von Scholer: *Medienpolitik erfordert kooperativen Föderalismus*. In: *Gutenbergs Erben die Bundesrepublik Deutschland auf dem Wege zur Informationsgesellschaft*. Hrsg. L. Lichtenberg. Bonn 1986, s. 307.

### 3. Formalne i programowe założenia polityki medialnej rządu federalnego

#### 3.1. Formalno-teoretyczne ujęcie działań rządu w dziedzinie mediów masowych

**D**ostrzegając znaczenie instytucji państwa w kształtowaniu *Medienpolitik* w Republice Federalnej Niemiec, analitycy tej problematyki już u progu lat siedemdziesiątych wskazywali na główną rolę rządu federalnego w tym zakresie<sup>1</sup>. — na jego możliwości działania przez instrumenty prawne, gospodarcze czy finansowe. Jednak najpełniejszą próbę całościowego zobrazowania aktywności rządu w zakresie środków masowego komunikowania przedstawił Wolfgang Bergsdorf. Zgodnie z jego koncepcją **działania rządu federalnego w odniesieniu do mediów masowych można podzielić na trzy zasadnicze sfery: (1) politykę informacyjną (*Informationspolitik*), (2) rządowe *public relations* (*Öffentlichkeitsarbeit*), (3) politykę medialną (*Medienpolitik*)**<sup>2</sup>. Politykę informacyjną rozumie przy tym jako „aktualne informowanie społeczeństwa o poszczególnych problemach, decyzjach, zamiarach, rokowaniach”<sup>3</sup>. O ile jednak polityka informacyjna ukazuje, co istotnego rząd, kanclerz, konkretne ministerstwo czy posłowie rządzącej koalicji czynią każdego dnia, o tyle rządowe *public relations* ujmuje te „kamyczki codziennej mozaiki” w jakimś określonym czasie, przedstawia obszary polityki „w związku z sytuacją, celami i drogami”. „Polityka informacyjna” oraz „rządowa działalność na płaszczyźnie *public relations*” są więc pojęciami korespondującymi ze sobą, które dzieli kryterium czasu<sup>4</sup>. Natomiast polityka medialna rządu ukierunkowana jest na

<sup>1</sup> Zob. R. Meincke, U. Kessler: *Das Ringen um ein Gesamtkonzept. Der Bund hat in der Medienpolitik vieles nachzuholen*. In: *Politik und Massenmedien. Aktuelle Themen eines ungeklärten Verhältnisses*. Hrsg. F. Hufen. Mainz 1970, s. 55–56.

<sup>2</sup> Zob. W. Bergsdorf: *Deutschland im Stress. Politische und gesellschaftliche Herausforderungen nach der Wende*. Bonn 1993, s. 96.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 96.

kształtowanie techniczno-infrastrukturalnych ram funkcjonowania mediów masowych.

W. Bergsdorf przyjmuje zatem w swojej koncepcji bardzo wąskie rozumienie terminu *Medienpolitik*, traktowanego jako odrębna kategoria działań rządu prowadzonych obok polityki informacyjnej oraz rządowych przedsięwzięć w ramach *public relations*. Jest to podejście być może uzasadnione chęcią uzyskania przejrzystego obrazu poczynąń rządu federalnego w systemie środków masowego komunikowania, jednakże kłóci się z powszechnie akceptowanym szerokim pojmowaniem pojęcia *Medienpolitik*, sformułowanym przez Bernarda Wilhelma, będącego — podobnie jak W. Bergsdorf — wysokim urzędnikiem rządu bońskiego<sup>5</sup>. W ujęciu B. Wilhelma (zob. podrozdział 1.3.2. niniejszej pracy) polityki medialnej „nie wolno redukować do polityki informacyjnej (*Informationspolitik*) lub polityki informacji (*Nachrichtenpolitik*) ani także do wspierania przedsięwzięć gospodarczych lub do części polityki spędzania czasu wolnego (*Freizeitpolitik*)”<sup>6</sup>. Uważając za podstawowy cel *Medienpolitik* zapewnienie pluralizmu informacji i opinii oraz różnorodności treści przekazywanych przez media, B. Wilhelm kreślił bardzo szeroki zakres działań mieszczących się w obrębie polityki medialnej. Zgodnie z takim punktem widzenia *Medienpolitik* jest wobec polityki informacyjnej oraz działalności w ramach *public relations* pojęciem nadrzędnym, obejmującym oba wymienione obszary działań rządu, stanowiące elementy składowe szeroko rozumianej polityki medialnej.

Jednakże koncepcja W. Bergsdorfa ma tę zaletę, iż akcentuje najistotniejsze obszary działań rządu federalnego RFN w dziedzinie mediów masowych. Tym samym nie ogranicza się do przedstawiania poczynąń zawierających się jedynie w strukturalnym wymiarze *Medienpolitik* i mających z reguły charakter prawodawczy (rozporządzenia, przepisy wykonawcze), gospodarczy (inwestycje) oraz finansowy (subwencje lub obciążenia podatkowe)<sup>7</sup>.

Z wymienionych sfer aktywności rządu federalnego **szczególnie wiele zainteresowania budzi jego działalność informacyjna**. Jej legitymizacja wypływa z art. 20. niemieckiej ustawy zasadniczej. Zgodnie z nim Republika Federalna Niemiec jest państwem demokratycznym, w którym „wszelka władza państwowa pochodzi od narodu”, a została ustanowiona w drodze wyborów. Demokratyczne decyzje, zwłaszcza wyrażane w akcie wyborczym, wymaga-

---

<sup>5</sup> W. Bergsdorf był bowiem wieloletnim szefem działu krajowego *Presse- und Informationsamt* rządu federalnego, a B. Wilhelm kierował w bońskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych pracą referatu zajmującego się mediami. Przyp. autora.

<sup>6</sup> Zob. B. Wilhelm: *Medienpolitik*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Frankfurt am Main 1990, s. 180.

<sup>7</sup> Zob. U. Wiek: *Politische Kommunikation und Public Relations in der Rundfunkpolitik*. Berlin 1996, s. 77, także R. Meincke, U. Kessler: *Das Ringen...*, s. 39–41.

ją jednak politycznej wiedzy obywateli o politycznych zasadach ustroju państwowego, o działaniach i programach partii politycznych, o ważnych społecznych i ekonomicznych problemach, a także o pracy rządu i innych organów państwowych. Taka interpretacja sprawia, że obowiązkiem państwa staje się informowanie społeczeństwa o decyzjach i zamiarach rządu czy parlamentu<sup>8</sup>. Obowiązek ten łączy się także z postanowieniami art. 5. niemieckiej konstytucji, w myśl którego każdy obywatel ma prawo do bycia informowanym przez wykorzystanie wszelkich ogólnie dostępnych źródeł<sup>9</sup>. Państwu nie może być więc obojętne, czy obywatel otrzymuje wszystkie informacje niezbędne dla urzeczywistnienia jego praw, czy też jest w tym względzie w jakiś sposób dyskryminowany<sup>10</sup>. Dlatego właśnie państwo niemieckie stara się aktywnie wpływać na proces kształtowania opinii publicznej przez własną działalność informacyjną.

Podstawowym zadaniem tej działalności jest organizowanie i stymulowanie przepływu informacji między władzami państwowymi, organizacjami społecznymi i politycznymi, grupami interesu oraz społeczeństwem<sup>11</sup>. W tak rozumianej polityce informacyjnej rządu ważne jest to, by nie dochodziło jedynie do jednostronnego informowania opinii publicznej, co oznaczałoby swoistą asymetrię tej polityki. *Informationspolitik* powinna być zatem symetryczna — oparta na dwustronnym przepływie informacji, stwarzającym szansę dialogu między władzą a społeczeństwem<sup>12</sup>. Model symetrycznej polityki informacyjnej ma na celu uwzględnienie przy podejmowaniu decyzji poglądów i potrzeb obywateli demokratycznego państwa. Informacyjna działalność rządu obejmuje więc także badania opinii publicznej oraz przekazywanie uzyskanych informacji osobom odpowiedzialnym za konkretne decyzje polityczne. Przede wszystkim powinna polegać na przejrzystym i zrozumiałym prezentowaniu dokonań rządu. W praktyce łączy się to z problemem wiarygodności polityki informacyjnej rządu. Jej brak skazuje na niepowodzenie każdą działalność informacyjną<sup>13</sup>. Uzyskanie wiarygodności jest z kolei ze-  
spolone ze stosowaniem zasady otwartości, która idzie w parze z umiejętnością przyznawania się do błędów.

---

<sup>8</sup> Zob. W. Kordes, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt...*, s. 16–17; także R. Hofsähs: *Staatliche Informationstätigkeit*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 307.

<sup>9</sup> Zob. podrozdział 2.2.2 niniejszej pracy, s. 87–88.

<sup>10</sup> Zob. M. Forsthoff: *Einführung*. In: *Grundsätze zur Medienpolitik*. Hrsg. H. B. Streit-hofen, F. Zimmermann. Stuttgart 1974, s. 9.

<sup>11</sup> Zob. B. Weth: *Der Regierungssprecher als Mediator zwischen Regierung und Öffentlichkeit*. Würzburg 1991, s. 25.

<sup>12</sup> Zob. J. Weidemann: *Głos w dyskusji*. W: *Prasa jako kontrola władzy. Polityka informacyjna w Polsce na tle doświadczeń w Europie*. Warszawa 1993, s. 11.

<sup>13</sup> Ibidem. Także M. Kunczik: *Polityka informacyjna państwa a public relations*. W: *Prasa jako kontrola władzy...*, s. 104.

W działalności informacyjnej rządu federalnego można wyróżnić dwa podstawowe kierunki obiegu informacji: do wewnątrz i na zewnątrz<sup>14</sup>. Pierwszy obejmuje informacje przeznaczone dla kanclerza, gremiów kierowniczych poszczególnych ministerstw oraz ich pracowników. Informacje te są uzyskiwane z trzech głównych źródeł: (1) mediów masowych; (2) komórek i biur informacyjnych rządu, parlamentu, partii politycznych, różnych związków i organizacji; (3) ekspertyz i raportów naukowych omawiających rezultaty badań opinii publicznej<sup>15</sup>. Informacje pochodzące z drugiego kierunku są z kolei adresowane do dziennikarzy różnych mediów masowych. Podstawową formę ich upowszechniania stanowią organizowane przeciętnie trzy razy w tygodniu konferencje prasowe, na które są zapraszani dziennikarze będący członkami Związku Federalnej Konferencji Prasowej (*Verein der Bundespressekonzferenz* — liczącego około 500 członków) oraz korespondenci zagraniczni zrzeszeni w Związku Prasy Zagranicznej (*Verein der Auslandspresse* — zrzeszającym około 300 osób)<sup>16</sup>. Za organizację konferencji odpowiada Urząd Prasy i Informacji Rządu Federalnego (*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*), sprawujący pieczę nad całością działalności informacyjnej rządu. A nie jest to zadanie łatwe, jako że zgodnie z art. 65. niemieckiej ustawy zasadniczej każdy minister rządu federalnego samodzielnie kieruje pracą swojego resortu i jest za nią odpowiedzialny, tym samym prowadzi też własną działalność informacyjną<sup>17</sup>.

Urząd Prasy i Informacji Rządu Federalnego koordynuje również **przedsięwzięcia rządu w ramach public relations**. Ich sens zawiera się w świadomie zaplanowanym, systematycznym i stałym informowaniu o określonych sprawach w celu pozyskania popularności, zrozumienia, sympatii, a przede wszystkim zaufania opinii publicznej lub jej części<sup>18</sup>. Główną funkcją tych działań — objętych niemieckim terminem *Öffentlichkeitsarbeit* — jest tworzenie swoistej „samoprezentacji” rządu (*Selbstdarstellung*)<sup>19</sup>. Chodzi bowiem nie tylko o komentowanie i informowanie, ale również o kreowanie medialnego odbicia wydarzeń, zbieżnego z rządowym punktem widzenia. Systematyczne i szerokie relacjonowanie pracy i decyzji rządu, akcentowanie nowych ujęć

<sup>14</sup> Zob. K.-H. Flach: *Macht und Elend...*, s. 74–75; W. Kordes, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt...*, s. 39–49.

<sup>15</sup> Zob. W. Kordes, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt...*, s. 39–40.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 44.

<sup>17</sup> Zob. R. Hofsähs: *Staatliche Informationstätigkeit...*, s. 308.

<sup>18</sup> Granice między *public relations* państw, organizacji międzynarodowych (np. UNESCO) oraz organizacji wykorzystujących *public relations* do realizacji swoich celów (np. *Greenpeace*, *Amnesty International*), a także przedsiębiorstw i konsorcjów (szczególnie wielonarodowych) są płynne i w praktyce niemożliwe do wytyczenia. Zob. M. Kunzik: *Polityka informacyjna państw a public relations*. W: *Prasa jako kontrola władzy...*, s. 96–97.

<sup>19</sup> Zob. W. Bergsdorf: *Deutschland im Stress...*, s. 98.

przedstawianych problemów, ukazywanie politycznych alternatyw stanowi bowiem główną oś przedsięwzięć prowadzonych w ramach *Öffentlichkeitsarbeit*. Rządowe *public relations* zajmują się także upowszechnianiem tematów, które — choć istotne dla rządu — mogą nie spotkać się z zainteresowaniem mediów. Działania te muszą więc być podporządkowane ogólnej koncepcji opracowanej przy udziale poszczególnych ministerstw i z uwzględnieniem wyników badań naukowych, przewidującej też wykorzystanie dodatkowych form kontaktu z odbiorcą (takich jak: płatne ogłoszenia, broszury, własne pisma informacyjne, wystawy, filmy itp.)<sup>20</sup>.

**Działalność informacyjna oraz *public relations* rządu federalnego mają jednak swoje prawne granice** wytyczone orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 1977 roku. W działaniach tego typu należy się bowiem wystrzegać otwartej bądź ukrytej „agitacji” poszczególnych partii politycznych czy innych grup lub instytucji kształtujących opinię publiczną. Trzeba także unikać poczynań stwarzających wrażenie popierania jakiegś partii oraz wygłaszania „arbitralnych, bezpodstawnych i polemicznych oświadczeń dotyczących innych partii”<sup>21</sup>. Nie wyklucza to jednak upowszechniania w mediach enuncjacji rządowych, w których stanowisko rządu będzie zbieżne lub wręcz zgodne z opinią partii tworzącej rząd czy koalicję rządową.

Szczególnie rygorystyczne ograniczenia rządowej działalności informacyjnej oraz *public relations* występują w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne<sup>22</sup>. Od dnia ogłoszenia przez prezydenta RFN daty wyborów za naruszenie konstytucji mogą być uznane wszelkie działania informacyjne rządu w formie ogłoszeń, druków ulotnych, publikacji prasowych czy wystąpień radiowo-telewizyjnych, w których można doszukać się znamion „agitacji wyborczej” (*Wahlwerbung*). Niedopuszczalne jest również stwarzanie wrażenia, że rząd chciałby „zostać jako rząd ponownie wybrany”. Rządowi nie wolno także podejmować działań wpływających na wolę i postawę wyborców, które wiązałyby się z chęcią utrzymania bądź zmiany władzy w organach państwowych. Rząd, podobnie jak i inne władze państwowe, powinien zatem zachować w okresie walki wyborczej neutralność.

Postanowienia te próbują oddzielić aktywność polityczną rządu od poczynań partii politycznych. Jednakże w praktyce politycznej — co podkreślają niemieccy analitycy tych zagadnień<sup>23</sup> — niezmiernie trudno rozgraniczyć działania konkretnego polityka, będącego jednocześnie przedstawicielem rządu i posłem, członkiem frakcji parlamentarnej rządzącej partii. Równie skom-

<sup>20</sup> Zob. B. Werth: *Der Regierungssprecher...*, s. 26–29.

<sup>21</sup> Zob. R. Hofsähs: *Staatliche Informationstätigkeit...*, s. 309.

<sup>22</sup> Zob. F. Schürmann: *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines Instruments der Staatsleitung*. Berlin 1992, s. 37–38.

<sup>23</sup> Zob. R. Hofsähs: *Staatliche Informationstätigkeit...*, s. 310–311.

plikowana jest odpowiedź na pytanie, gdzie kończy się informacja, a zaczyna reklama polityczna. Nie sposób też odmówić obywatelom możliwości dokonania bilansu sprawowania władzy przez dany rząd właśnie w okresie przedwyborczym, skłaniającym do tego typu oczekiwań. A bilansu tego nie da się zrobić bez wiarygodnych informacji, których źródłem mogą i powinny być instytucje rządowe. Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego — wychodząc z politycznie uzasadnionego założenia o konieczności wyznaczenia prawnych granic rządowej działalności informacyjnej i *public relations* — może zatem niejednokrotnie utrudnić rządowi federalnemu prowadzenie tych działań, zwłaszcza w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne, który w przypadku Republiki Federalnej Niemiec wynosi około 5 miesięcy.

### **3.2. Podstawy programowe *Medienpolitik* głównych niemieckich partii politycznych: CDU / CSU, SPD oraz FDP**

Nie ulega wątpliwości, że główne założenia polityki medialnej rządu federalnego korespondują w dużym stopniu z koncepcjami programowymi partii politycznych będących u władzy. Dlatego prześledzenie zasadniczych pryncypiów programowych czołowych niemieckich partii znajdujących się stale w orbicie władzy, czyli chadeckiej CDU/CSU, socjaldemokratycznej SPD oraz liberalnej FDP, stwarza możliwość uchwycenia zbieżności partyjnej i rządowej *Medienpolitik*. Można bowiem przyjąć, że polityka medialna rządu zawsze jest w mniejszej lub większej części polityką partii formującej rząd i wspierającej go frakcji parlamentarnej. Otwarte pozostaje jednak pytanie, w jakim stopniu *Medienpolitik* rządu federalnego pokrywa się z koncepcjami partyjnymi, odwołującymi się przede wszystkim do potrzeb określonego elektoratu, a w mniejszym stopniu do interesów czy racji całego państwa i społeczeństwa.

Spośród niemieckich partii władzy SPD najwcześniej sformułowała podstawowe zasady własnej polityki medialnej<sup>24</sup>. Wprawdzie już w słynnym programie godesberskim z 1959 roku znalazły się stwierdzenia odnoszące się do środków masowego komunikowania, ale miały one dość ogólnikowy charakter i nawiązywały do postanowień niemieckiej Ustawy zasadniczej. Jedynie w części dotyczącej publicznego radia i telewizji SPD wyraźnie podkreśliła, że:

---

<sup>24</sup> Socjaldemokratyczna wizja *Medienpolitik*, sformułowana w 1971 roku, nie tylko była pierwszą koncepcją polityki medialnej w sensie historycznym, ale też stanowiła pierwszą próbę szerszego spojrzenia na problematykę mediów masowych i społecznego komunikowania. Dlatego wywarła znaczący wpływ na koncepcje programowe innych partii niemieckich. Zob. O. Roegel: *Medienpolitik — und wie man sie macht*. Osnabrück 1973, s. 74.



„Radiofonia i telewizja muszą utrzymać swój publiczno-prawny charakter. Muszą być kierowane w sposób wolnościowo-demokratyczny i zabezpieczone przed naciskami zainteresowanych.”<sup>25</sup> SPD określiła się w ten sposób jako obrońca istniejących reguł funkcjonowania niemieckiej telewizji i radia, dostrzegający jednocześnie niebezpieczeństwo rosnącego „upartyjnienia” kierowniczych gremiów tych instytucji<sup>26</sup>. Jednakże całościową wizję problemów mieszczących się w obrębie *Medienpolitik* SPD przedstawiła dopiero podczas swojego nadzwyczajnego zjazdu w Bonn w listopadzie 1971 roku. W przyjętej uchwale końcowej bowiem zarówno dokonano diagnozy ówczesnej sytuacji w obszarze masowego komunikowania w RFN, jak i wskazano na sposoby oraz środki rozwiązywania istniejących problemów. Spośród nich za najważniejszy uznano proces koncentracji w sferze mediów masowych, który — choć nieunikniony, bo uwarunkowany czynnikami techniczno-ekonomicznymi — wymagał podjęcia przeciwdziałań<sup>27</sup>. Podstawowe prawa i wolności zagwarantowane w art. 5. ustawy zasadniczej były bowiem „od lat ograniczane przez skutki postępującej koncentracji w dziedzinie prasy, przez regionalne i lokalne monopole na rynku prasowym oraz przez próby tworzenia prywatnych instytucji radiowych i telewizyjnych z zamiarem ich wykorzystania dla komercyjnych i politycznych celów”<sup>28</sup>.

Za środek zaradczy uznano utrzymanie monopolistycznej pozycji publicznych radia i telewizji, stanowiących przeciwwagę dla prywatnej prasy. Stwarzałyby to bowiem podstawę „równowagi publicystycznej” (*publizistisches Gleichgewicht*) służącej zachowaniu różnorodności opinii i informacji na poziomie nie tylko ogólnokrajowym, lecz również lokalnym i regionalnym. Postulowano także wprowadzenie przepisów dekartelizacyjnych oraz regulacji umożliwiających rejestrację zmian w strukturze majątkowej niemieckich koncernów prasowych. Kroki te miały osłabić coraz mocniejszą pozycję wielkich wydawców prasowych, która była dla kierownictwa SPD przysłowiowym „cierniem w oku” (*Dorn im Auge*)<sup>29</sup>. Z tym celem wiązała się też propozycja przyznania dziennikarzom prawa współdecydowania (*Mitbestimmungsrecht*) w sprawach dotyczących funkcjonowania redakcji, co umacniałoby niezależność dziennikarskiej pracy. Owa niezależność powinna mieć swoje gwarancje instytucjonalne, zawarte w tzw. statutach redakcyjnych (*Redaktionsstatuten*), mających stać się częścią składową umów zbiorowych<sup>30</sup>. Takie rozwiązania prowa-

<sup>25</sup> Cyt. za: J. Muszyński: *Prasa i polityka SPD wobec środków masowego komunikowania w RFN (1945–1972)*. Warszawa 1974, s. 67.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 68.

<sup>27</sup> Zob. H. Heinrich: *Deutsche Medienpolitik. Ein aktuelles Buch zu einem interessanten Sachgebiet der Politik*. Darmstadt 1991, s. 216.

<sup>28</sup> Cyt. za: J. Muszyński: *Prasa i polityka SPD...*, s. 266.

<sup>29</sup> Zob. H. Heinrich: *Deutsche Medienpolitik...*, s. 217.

<sup>30</sup> Zob. L. Meissner: *Prasa w systemie politycznym RFN*. Warszawa 1974, s. 259.

dziłyby do realizacji propagowanej przez SPD idei „wewnętrznej wolności prasy” (*innere Pressefreiheit*)<sup>31</sup>.

Konkretyzacji tych założeń dokonano w styczniu 1973 roku na specjalnym posiedzeniu zarządu SPD, na którym nakreślono zestaw najważniejszych działań na lata siedemdziesiąte. Zaliczono do nich głównie inicjatywy ustawodawcze, a zwłaszcza przygotowanie projektu ramowej ustawy prawa prasowego (*Presserechtsrahmengesetz*), która „musi zagwarantować dziennikarską niezależność przede wszystkim poprzez jasne rozgraniczenie kompetencji między wydawnictwem a redakcją oraz specyficzne prawo współdecydowania dziennikarzy”. Ustawa miała również wprowadzić obowiązek publikowania danych o stosunkach własnościowych w koncernach prasowych oraz o wysokości nakładu wydawanych przez nie gazet i czasopism. Zakładano także nowelizację prawa antykarelowego w kierunku wzmocnienia kontroli nad fuzjami przedsiębiorstw medialnych oraz uchwalenie ustawy o statystyce medialnej (*Medienstatistikgesetz*), mającej ułatwić analizę rozwoju środków komunikowania masowego w RFN<sup>32</sup>.

Druga połowa lat siedemdziesiątych przyniosła pewną reorientację w koncepcjach programowych niemieckiej socjaldemokracji. Coraz wyraźniejszy stawał się pragmatyzm w sprawach gospodarczych, któremu początek dał zjazd SPD w Mannheim w 1975 roku<sup>33</sup>. W odniesieniu do sfery mediów masowych nurt ten doprowadził do ogłoszenia w 1978 roku przez zarząd SPD deklaracji programowej, dotyczącej przyszłości mediów elektronicznych. W dokumencie tym podkreślono konieczność podjęcia decyzji tworzących nowe struktury rozwoju tych mediów. Upowszechnianiu nowych technik komunikowania powinna jednak towarzyszyć wnikliwa analiza przewidywanych ekonomicznych i społecznych skutków tego procesu<sup>34</sup>.

W latach osiemdziesiątych polityka medialna w RFN została zdominowana przez dwa zagadnienia: upowszechnienie nowych mediów oraz otwarcie rynku dla prywatnych nadawców radiowych i telewizyjnych. Już u progu dekady, w 1981 roku, w dokumencie nazwanym *Aktionsprogramm der SPD zu den neuen Technologien im Medienbereich* SPD przyjęła założenie, że wprowadzenie nowych mediów powinna poprzedzić szeroka społeczna konsultacja, w której mieszkańcy RFN sami mogliby wyrazić swoje oczekiwania i obawy związane z projektowanymi zmianami. W ten sposób socjaldemokraci na

<sup>31</sup> Zob. H. Klatt: *Medienpolitik in einer...*, s. 19–20.

<sup>32</sup> Zob. *Entschlüsseungen des SPD-Vorstandes zur Medienpolitik*. In: *Dokumentation*. „Medien Perspektiven” 1973, Heft 1, s. 33–34.

<sup>33</sup> Zob. A. Sokołowski: *Socjaldemokracja niemiecka (1875–1995)*. W: *Partie polityczne w Niemczech w XIX i XX wieku*. T. 1. Red. K. Fiedor, M. Lis. Opole 1997, s. 93.

<sup>34</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990*. Hrsg. W. J. Schütz. Konstanz 1999, s. 236–237.

wstępie politycznej debaty określali się, w odróżnieniu od innych partii, jako rzecznicy interesów odbiorców mediów<sup>35</sup>.

Oficjalne i szeroko uargumentowane stanowisko wobec nowych mediów przedstawiła SPD jednak nieco później, bo w lutym 1984 roku na posiedzeniu partyjnej komisji medialnej (*SPD-Medienkommission*). Akceptując nieuchronność przemian w technice komunikowania, akcentowano ich znaczenie głównie wobec sektora radiowo-telewizyjnego. Uważano, iż konsekwencje postępu w łączności satelitarnej i kablowej będą w tej dziedzinie szczególnie zauważalne. Zwiększenie liczby odbieranych programów radiowych i telewizyjnych miało jednak w opinii SPD sens tylko wtedy, kiedy „umożliwia odbiorcom większą indywidualizację wyboru programu [...]. Musimy nowe techniki przekazu wykorzystać, aby wspierać treściową różnorodność a nie wielokanałową prostotę [*Einfalt*], aby tworzyć więcej przestrzeni dla kreatywności, zamiast składać ją w ofercie interesom kapitałowym.”<sup>36</sup> Dlatego istotnym zadaniem *Medienpolitik* niemieckiej socjaldemokracji stawała się troska o to, by polityczna tożsamość poszczególnych landów nie została naruszona przez komercjalizację programów radiowych i telewizyjnych<sup>37</sup>. SPD godziła się bowiem z prywatyzacją tego sektora rynku mediów masowych, choć nie kryła swego sceptycyzmu wobec zbliżających się innowacji<sup>38</sup>. Sprzeciwiała się jednak planom zbudowania przez pocztę federalną sieci kablowej obejmującej całe terytorium Republiki Federalnej Niemiec, uważając, że należy „bronić prawa jednostki do samodecydowania o formie korzystania z łączności kablowej”, w której upowszechnieniu mogłyby wziąć udział także firmy prywatne<sup>39</sup>.

Jeszcze bardziej wyraziście SPD sformułowała swój punkt widzenia wobec dopuszczenia prywatnych nadawców radiowych i telewizyjnych. Na posiedzeniu przewodniczących frakcji parlamentarnych SPD w Bundestagu oraz parlamentach krajowych we wrześniu 1984 roku w Düsseldorfie podkreślono konieczność zagwarantowania istnienia i rozwoju publicznego sektora radiowo-telewizyjnego, szczególnie poprzez precyzyjne określenie form jego finansowania, dopuszczających wykorzystywanie reklam. Socjaldemokracja domagała się także zapewnienia wewnętrznego pluralizmu w strukturze organizacyjnej nowych komercyjnych stacji radiowych i telewizyjnych oraz poddania ich programów kontroli niezależnych od państwa instytucji o składzie reprezen-

---

<sup>35</sup> Zob. K. Koszyk: *Die Sprachlosigkeit medienpolitischer Konzepte*. In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung*. Hrsg. M. Rühl, H.-W. Stuißer. Düsseldorf 1983, s. 223–224.

<sup>36</sup> *Medienpolitisches Aktionsprogramm 1984 der SPD-Medienkommission*. In: *Dokumentation „Medien Perspektiven“* 1984, Heft 2, s. 150.

<sup>37</sup> Zob. S. Hiegemann: *Die Entwicklung des Mediensystems in der Bundesrepublik*. In: *Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland*. Bonn 1992, s. 80.

<sup>38</sup> H. Heinrich: *Deutsche Medienpolitik...*, s. 237.

<sup>39</sup> Zob. *Medienpolitisches Aktionsprogramm...*, s. 149.

tatywnym dla społeczeństwa RFN. Wzywała również do tego, by przeciwstawić się „procesom koncentracji medialnej o lokalnym, regionalnym i ogólnokrajowym zasięgu”, w tym zwłaszcza zjawiskom tzw. podwójnego monopolu (*Doppelmonopol*), czyli opanowaniu rynku prasowego i audiowizualnego przez jeden koncern<sup>40</sup>. W centrum uwagi SPD pozostawały więc nadal kwestie ograniczenia negatywnych skutków procesu koncentracji w sferze mediów masowych oraz ochrony pozycji publicznych radia i telewizji w obliczu ich komercjalizacji.

**Inne priorytety programowe posiadała niemiecka chadecja.** Jej pierwsze próby określenia stanowiska wobec mediów masowych zostały podjęte już w latach pięćdziesiątych i koncentrowały się na sprawach radiofonii. CDU wspierała bowiem swojego przewodniczącego i kanclerza Konrada Adenauera w dążeniach do utworzenia ogólnokrajowej, powiązanej z rządem federalnym, stacji radiowej. Dlatego pierwszy oficjalny dokument, ogłoszony w formie memorandum w 1950 roku, podkreślał rangę radia jako środka ułatwiającego kierowanie społeczeństwem (*Führungsmittel*) i postulował zwiększenie wpływów rządu federalnego na jego funkcjonowanie<sup>41</sup>. Jako konkretne środki realizacji tego celu wskazywano: ustawowe uregulowanie procedury przyznawania licencji radiowych pod nadzorem rządu, ustanowienie finansowej zwierzchności władz federalnych nad radiem oraz obowiązkowy udział przedstawicieli rządu federalnego w gremiach kierowniczych stacji radiowych.

Na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych CDU udzieliła poparcia kanclerzowi Adenauerowi w uruchomieniu drugiego ogólnokrajowego programu telewizji, kontrolowanego przez rząd federalny. Jednak po niekorzystnym dla rządu werdykcie Trybunału Konstytucyjnego w 1961 roku kierownictwo CDU i CSU czekało aż do listopada 1965 roku, by w deklaracji pod nazwą *Rundfunkpolitische Leitsätze* wyjaśnić swoje zainteresowanie radiem i telewizją w minionym okresie. Akcentowano bowiem wyjątkowe znaczenie radia i telewizji dla ugruntowania zasad ustrojowych Republiki Federalnej Niemiec, dla jej życia kulturalnego oraz dla odbudowania narodowej i państwowej jedności Niemców<sup>42</sup>.

Próbę sformułowania całościowej koncepcji niemieckiej chadecji w zakresie mediów masowych podjęto dopiero w roku 1971, kiedy to przywódcy CDU i CSU utworzyli wspólną komisję — tzw. *Medienkommission*, mającą opracować projekt chadeckiej *Medienpolitik*<sup>43</sup>. Projekt ten opublikowano wiosną 1973 roku w celu wywołania wewnątrzpartyjnej debaty. Zwracano w nim

<sup>40</sup> Zob. *Sozialdemokratische Positionen zur Medienpolitik*. In: *Dokumentation*. „Media Perspektiven” 1984, Heft 10a, s. 839—840.

<sup>41</sup> Dokumentowi temu nadano wymowny tytuł: *Memorandum in Sachen Rundfunk für den Vorsitzenden und Kanzler*. Zob. H. Heinrich: *Deutsche Medienpolitik...*, s. 161—162.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 168—169.

<sup>43</sup> Zob. O. Roeggele: *Medienpolitik — und wie man...*, s. 78.

uwagę na potrzebę zróżnicowanego oddziaływania na media. Uwagę koncentrowano przy tym na prasie, a zwłaszcza na relacji: dziennikarze — wydawcy, stając wyraźnie po stronie wydawców. Przecistawiano się monopolowi publicznych radia i telewizji<sup>44</sup>. Rozważano możliwość prywatyzacji sektora radiowo-telewizyjnego, której rzecznikami byli już od roku 1972 działacze bawarskiej CSU<sup>45</sup>.

Jeszcze pełniejsze odzwierciedlenie znalazły te tezy we wspólnym projekcie programu chadeckiej polityki medialnej, opracowanym przed specjalnym medialnym zjazdem CDU / CSU w listopadzie 1978 roku. Przede wszystkim zdecydowanie opowiedziano się w nim za utworzeniem prywatnych stacji radiowych i telewizyjnych, twierdząc, że „istniejący monopol publiczno-prawnych radia i telewizji musi ustąpić rozwiązaniom rynkowym. Obok stacji prawa publicznego pojawią się prywatni nadawcy”, a sprawą państwa jest zapewnienie równych szans działania obu struktur rynku audiowizualnego<sup>46</sup>. Podstawą funkcjonowania publicznych radia i telewizji powinna zaś pozostać niezależność od państwa oraz demokratyczny i pluralistyczny charakter występujących w tych mediach gremiów kierowniczych. W odniesieniu do prasy potwierdzono nienaruszalność jej prywatnej struktury własności oraz konieczność jej ochrony przed „atakami związków zawodowych” oraz „regulacjami opartymi na egoizmie grupowym, zawartymi w mylącym hasle »wewnętrznej wolności prasy« [*innere Pressefreiheit*]”. Zaznaczono również, że „gospodarcza niezależność wydawnictw jest najlepszym gwarantem wolności prasy i jej różnorodności”. Po raz pierwszy wyraźnie zaakcentowano potrzebę stworzenia prawnych przesłanek upowszechnienia „nowych mediów”, widząc w nich szansę „powiększenia przez mechanizmy rynkowe różnorodności informacji, opinii i rozrywki”<sup>47</sup>. Odniesiono się nawet do dziennikarskiego etosu, głosząc obowiązek „klarownego oddzielenia informacji od komentarza” w relacjonowaniu wydarzeń i problemów. Dołożono więc starań, by założenia chadeckiej Medienpolitik miały możliwie najszerszy wymiar.

Przejęcie w 1982 roku władzy przez koalicję CDU / CSU nie zmieniło jej **zasadniczych założeń programowych dotyczących polityki medialnej**, ale narzuciło konieczność sprecyzowania najważniejszych celów tej polityki, zwłaszcza wobec kwestii prywatyzacji sektora radiowo-telewizyjnego oraz zastosowania nowych mediów. Dokonano tego w ogłoszonym w październiku 1984 roku, a przyjętym oficjalnie rok później, programie chadeckiej Medienpolitik, przygotowanym przez wspólną komisję branżową obu partii — (Koordinations-

<sup>44</sup> Zob. K. Koszyk: *Die Sprachlosigkeit medienpolitischer...*, s. 222 — 223.

<sup>45</sup> Zob. H. Heinrich: *Deutsche Medienpolitik...*, s. 170.

<sup>46</sup> Zob. CDU/CSU — *zehn medienpolitische Thesen*. In: *Dokumentation*. „Media Perspektiven” 1978, Heft 11, s. 802.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 804.

*ausschuß für Medienpolitik der CDU / CSU*). Zasadnicza teza<sup>48</sup> tego programu brzmiała: „Demokracja jest systemem, który jest wręcz skazany na komunikowanie, na jawność, różnorodność poglądów i konkurencję idei w stopniu niespotykanym. Są to znamiona otwartego i pluralistycznego społeczeństwa. Monopole stoją temu na przeszkodzie. Poprzez różnorodność i konkurencję potęga mediów jest neutralizowana, a niebezpieczeństwo sterowania lub manipulowania ograniczane. Nowe techniki medialne otwierają przed demokratycznym społeczeństwem nowe wymiary. Ludzie są coraz bardziej wielostronnie informowani i bardziej zdolni do dokonywania ocen. Im bardziej ogół społeczeństwa jest informowany, tym bardziej wolne i demokratyczne jest także ono w swoich decyzjach.”<sup>49</sup>

W przeciwieństwie do SPD chadecja opowiadała się więc zdecydowanie za szerokim wprowadzeniem nowych mediów, podkreślając korzyści wynikające z tej decyzji. Nowe techniki komunikowania otwierają bowiem „drogę odwrótu od uniformizacji masowego komunikowania”, prowadzącą do „realizacji indywidualnych potrzeb i interesów” oraz „kreatywnego rozwoju” człowieka. Wskazywano również na ekonomiczny aspekt upowszechniania nowych mediów. Tworzą one i utrzymują „wysokowartościowe oraz przyszłościowe miejsca pracy w różnych gałęziach gospodarki i przemysłu”, umożliwiając powstanie nowych zawodów, przyczynając się do podniesienia konkurencyjności produktów w skali krajowej i międzynarodowej. Telekomunikacji i mikroelektronice przypisano wręcz „funkcję lokomotywy” niemieckiej gospodarki.

Nie pominięto także społecznych kwestii zastosowania nowych mediów. Postulowano bowiem konieczność prawnego zabezpieczenia dzieci, młodzieży i rodzin przed negatywnymi skutkami rozwoju rynku mediów masowych. Wskazywano na potrzebę ochrony danych osobowych oraz zapewnienie powszechnego dostępu do zdobyczy techniki przekazu informacji.

Otwarcie wobec nowych mediów szło w parze z mocno akcentowaną wolą obu partii, by „wspierać w przyszłościowej strukturze mediów formy organizacyjne, które dają prywatnym osobom i grupom szanse tworzenia własnych ofert medialnych”. Upowszechnianie nowych technik komunikowania miało się więc dokonać poprzez udział kapitału prywatnego. Za szczególnie ważne uznano przy tym stworzenie prywatnych stacji radiowo-telewizyjnych, co służyłoby „sensownej konkurencji” między publicznymi i prywatnymi nadawcami. Dlatego „prywatni oferenci muszą otrzymać prawnie zagwarantowane

---

<sup>48</sup> Teza ta stanowiła swoistą wykładnię stanowiska CDU/CSU w zakresie *Medienpolitik* w latach osiemdziesiątych. Zob. S. Hiegemann: *Die Entwicklung des Mediensystems...*, s. 78–79.

<sup>49</sup> *Medien von Morgen. Medienpolitische Grundsätze der CDU/CSU*. In: *Dokumentation. „Media Perspektiven”* 1984, Heft 10a, s. 841.

szanse sprawdzenia się. Muszą zostać stworzone przesłanki umożliwiające im długotrwałą egzystencję i rozwój.” Do realizacji tego zadania wzywano władze poszczególnych landów, mających zgodnie z Ustawą zasadniczą wyłączność kompetencyjną w tej dziedzinie. Przekonywano również, że „więcej konkurencji służy publiczno-prawnemu systemowi. Rywalizacja wywołuje rozliczne impulsy twórcze i bliższe praktyce porównania.”<sup>50</sup>

Ponownie potwierdzono konstytucyjną zasadność utrzymania prywatnej własności i pluralistycznej struktury prasy. Jeszcze raz odrzucono hasło „wewnętrznej wolności prasy”, uważając je za niezgodne z jej strukturalnymi pryncypiami. W nowych mediach dostrzegano szansę technologicznego postępu w wytwarzaniu oraz kolportażu gazet i czasopism. Przecistawiano się przy tym monopolom prasowym, uważając jednak, że należy wnikliwie analizować różne strony tego zagadnienia.

Uznając złożoność zadań wynikających z prywatyzacji radia i telewizji oraz wprowadzenia nowych technik komunikowania, zwracano uwagę na potrzebę „konstruktywnego dialogu” między władzami federacji i krajów związkowych. Poszanowanie federalizmu oznacza uwzględnianie kompetencji obu stron, gdyż w sferze telekomunikacji to federacja ma decydujące uprawnienia, wykorzystywane przez pocztę federalną<sup>51</sup>. Chadeccy politycy deklarowali się zatem jako zwolennicy idei „kooperatywnego federalizmu”, zakładającej kompromisowość przyjmowanych rozwiązań i decyzji politycznych. Pozostali też wierni założeniom sformułowanym w latach siedemdziesiątych, poszerzając je o konsekwentne poparcie aktywności kapitału prywatnego w sferze środków masowego komunikowania, połączone z wyraźną aprobatą przemian związanych z upowszechnianiem nowych mediów.

**Tej trwałości programowych zasad zabrakło niemieckim liberałom. FDP poza tym zajęła się problemami polityki medialnej relatywnie późno<sup>52</sup>.** Nastąpiło to bowiem dopiero na zjeździe w Wiesbaden w listopadzie 1973 roku. Wcześniej, w latach sześćdziesiątych, stanowisko FDP w zakresie *Medienpolitik* zamykało się w sloganie: „najlepszą polityką medialną jest brak polityki medialnej”, co oznaczało opowiedzenie się za modelem wolnego rynku mediów, niezależnego od państwa i podległego tylko mechanizmom gospodarczym<sup>53</sup>. Dopiero przyjęty w Wiesbaden program *Leitlinien einer liberalen Medienpolitik* stanowił wieloaspektową koncepcję niemieckich liberałów

<sup>50</sup> Ibidem, s. 841 i 845.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 846–847.

<sup>52</sup> Ta chwiejność programowych pryncypiów wynikała głównie z chęci pozostawania FDP w orbicie władzy, co w przypadku tej partii oznaczało zbliżenie programowe z socjaldemokracją lub chadecją. Zob. H. Heinrich: *Deutsche Medienpolitik...*, s. 254–279; także O. Roegel: *Medienpolitik — und wie man...*, s. 78–80.

<sup>53</sup> „Die beste Medienpolitik ist es, keine Medienpolitik zu treiben”. Zob. O. Roegel: *Medienpolitik — und wie man...*, s. 79.

w obszarze polityki medialnej<sup>54</sup>. Już w preambule tego dokumentu stwierdzono, że swoboda głosu poglądów, wolność prasy i informacji nie są zwykłymi podstawowymi prawami, lecz mają „centralne znaczenie dla zachowania i urzeczywistnienia wszystkich innych praw podstawowych”. „Rywalizacja poglądów i opinii jest w wolnym oraz otwartym społeczeństwie nieodzownym warunkiem wstępnym dla odpowiedzialnego kształtowania woli światłych i dojrzałych obywateli w demokracji parlamentarnej.” W dalszej części określono pozycję FDP wobec najważniejszych mediów masowych: prasy oraz radia i telewizji. Mocno akcentowano, że: „Podział na publiczno-prawną strukturę radia i telewizji oraz prywatno-ekonomiczną organizację prasy sprawdził się zasadniczo w Republice Federalnej i powinien zostać zachowany [...]”. W prasie także w przyszłości nie mogą występować żadne elementy kontroli czy inne formy ingerencji. Z drugiej strony radio i telewizja muszą pozostać wolne od nacisków prywatnych interesów ekonomicznych oraz różnych przejawów kontroli państwowej. To ostatnie dotyczy także możliwości przekazu poprzez łączność kablową prowadzoną w systemie pocztowym.”<sup>55</sup> Liberałowie, podobnie jak tworząca wraz z nimi koalicję rządzącą SPD, opowiadali się za utrzymaniem istniejącej struktury systemu środków masowego komunikowania, a tym samym odrzucali projekty prywatyzacji radia i telewizji.

Także w kwestii relacji między dziennikarzami prasowymi a wydawcami FDP reprezentowała pogląd bliski socjaldemokracji, gdyż widziała potrzebę „prawnego uregulowania minimalnego prawa współdecydowania redaktorów [*Mindestmitwirkungsrecht*]” oraz przyjęcia statutów redakcyjnych i ustanowienia „redakcyjnego przedstawicielstwa [*Redaktionvertretung*]” w kontaktach z wydawcą. Popierała tym samym ideę „wewnętrznej wolności prasy” lansowaną przez SPD. Dostrzegała też zagrożenia wynikające z procesu koncentracji prasy w RFN, niebezpieczne zwłaszcza dla małych gazet i ich wydawców. Możliwość przeciwstawienia się tym tendencjom upatrywała w prawodawstwie antykartelowym. Prasie poświęcono zresztą znacznie więcej uwagi niż mediom audiowizualnym. W tym okresie prasa miała dla liberałów niemieckich dużo większe znaczenia niż radio i telewizja.

W przypadku tych mediów bowiem program FDP koncentrował się na ich strukturze organizacyjnej, a szczególnie na funkcjonowaniu gremiów kontrolnych. Liberałowie proponowali określenie stałych zasad wyboru składu tych gremiów. Postulowano zatem, aby tylko trzecią część składu osobowego tworzyli członkowie partii zasiadających w parlamencie. Pozostali członkowie gremiów kontrolnych publicznych radia i telewizji reprezentowaliby różne ważne grupy społeczne. Pomysł ten wyrażał więc chęć „odpartyjnienia” instytucji kontrolnych działających wewnątrz struktury obu mediów, co można

<sup>54</sup> Zob. K. Koszyk: *Die Sprachlosigkeit medienpolitischer...*, s. 223.

<sup>55</sup> Cyt. za: H. Heinrich: *Deutsche Medienpolitik...*, s. 256–257.



uznać za rozwiązanie oryginalne, odbiegające do schematu typowych działań partyjnych.

W programie uchwalonym w Wiesbaden nie mówiono o nowych mediach. Tę lukę wypełniono później, w końcu 1979 roku, gdy przyjęto program pod nazwą *Liberale Leitlinie Neue Medien*. W preambule tego dokumentu zabrakło tym razem potwierdzenia słuszności podziału na prywatną prasę oraz publiczne radio i telewizję. Znalazło się za to ostrzeżenie przed zbyt pochopnym podejmowaniem decyzji w sprawie upowszechniania nowych technik komunikowania. Twierdzono bowiem, że „polityczne decyzje o wprowadzeniu nowych mediów nie mogą być określane przez fakty powstałe w dziedzinie techniki.”

W zasadniczej części programu wskazywano na znaczenie nowych mediów dla „wzmocnienia wolności informacji oraz pluralizmu poglądów”. Akcentowano tkwiące w nich możliwości, istotne zwłaszcza dla odbiorców mediów. „Poprzez wprowadzenie nowych usług programowych obywatel powinien mieć możliwość:

- rozszerzenia swojego aktywnego udziału w ogólnym procesie komunikowania,
- zaspokojenia potrzeby lepszej selektywnej komunikacji i informacji w specyficznych specjalistycznych dziedzinach,
- zniwelowania ograniczeń wolności informacji w dotychczasowym systemie mediów.”<sup>56</sup>

Zwracano również uwagę na konieczność zachowania przez nowe media „niezależności od państwa, partii, związków, przedsiębiorstw i pojedynczych osób”. Szczególnie jednak obawiano się niekontrolowanej aktywności wielkich koncernów we wprowadzaniu nowych technik komunikowania, co mogłoby prowadzić do zwiększenia się tempa i zakresu procesu koncentracji. Dlatego liberałowie podkreślali, że „polityka medialna musi poprzez organizacyjne ustawienie zwrotnicy, takie jak dekoncentracja władzy mediów oraz decentralizacja struktury nadawców, strzec i powiększać wolność obywatela w informowaniu się i w wyborze informacji z wielostronnej oferty”. W prowadzeniu tej polityki nakazywali przyjęcie szerokiej perspektywy, uwzględniającej skutki podejmowanych działań dla innych sfer funkcjonowania państwa. Stwierdzali bowiem, że „przy podejmowaniu decyzji z zakresu *Medienpolitik* muszą być odpowiednio wcześniej rozważone ich wpływy na politykę oświatową, kulturalną i społeczną, aby móc we właściwym czasie mogły być podjęte wymagane działania oskrzydlające”<sup>57</sup>. Odnosząc tę tezę do planowanych wówczas tzw. projektów pilotujących upowszechnienie łączności kablowej w RFN (*Kabelpilotprojekte*), FDP opowiadała się za zachowaniem ich testowego,

<sup>56</sup> Ibidem, s. 266.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 267.

sondażowego charakteru, niezależnego od różnych politycznych koncepcji. Akceptowała wprowadzenie satelitarnych telewizji i radia, uważając je za uzupełnienie komunikacji kablowej. Uważała jednak, że zastosowanie obu nowych technik przekazu powinno odbywać się poprzez instytucje publiczne. Liberalowie nie widzieli więc ani potrzeby, ani konieczności dopuszczenia kapitału prywatnego do inwestycji w tym zakresie.

Jednakże to stanowisko miało nieco „papierowy charakter”. Już bowiem w roku 1979 w kręgu działaczy FDP zasiadających w rządzie federalnym, takich jak ówczesny minister spraw wewnętrznych Gerhart Baum czy minister gospodarki Otto Lamsdorff, pojawiły się głosy o możliwości dopuszczenia prywatnych inwestorów do sfery mediów audiowizualnych oraz wykorzystania reklam w telewizji kablowej. Opinie te wynikały przede wszystkim ze świadomości ogromnych kosztów, jakie musiałoby pokryć państwo<sup>58</sup>. W praktyce oznaczały jednak stopniowe odchodzenie od pryncypialnej negacji udziału prywatnych firm i koncernów w przedsięwzięciach związanych z nowymi mediami.

**Rozpad koalicji SPD / FDP w 1982 roku wzmocnił wśród liberalów dążenia do dokonania korekty dotychczasowych założeń polityki medialnej.** Zrobiono to na posiedzeniu najwyższych władz partii w 1983 roku w Moguncji. Tam przyjęto dokument *NEUE MEDIEN — Thesen zur Medienpolitik*, w którym stwierdzono, że: „FDP opowiada się za dopuszczeniem prywatnych nadawców do nowych frekwencji i kanałów”. Ten lapidarny zwrot wyrażał radykalną zmianę w polityce medialnej<sup>59</sup>, będąc jednocześnie programowym zbliżeniem do poglądów niemieckiej chadecji. Akceptacji tego założenia towarzyszyło uznanie potrzeby istnienia publicznych telewizji i radia, które także „powinny brać udział w dalszym rozwoju technicznym”. Prywatne programy telewizyjne i radiowe miały się utrzymywać z reklam lub pieniędzy udziałowców, natomiast publiczne media audiowizualne powinny być, tak jak do tej pory, finansowane z opłat abonamentowych. Takie rozwiązanie „łagodziłoby niekorzystne skutki konkurencji istniejącej między prywatnymi nadawcami radiowo-telewizyjnymi”. W celu rozszerzenia możliwości działania prywatnych inwestorów postulowano również ograniczenie monopolu niemieckiej poczty federalnej w dziedzinie telekomunikacji<sup>60</sup>.

W odniesieniu do odbiorców formułowano następujący cel: „Obywatelom należy stworzyć możliwość sięgania po jak największą ilość źródeł informacji o wydarzeniach w świecie.” Zwracano jednak uwagę na konieczność ochrony

<sup>58</sup> Szacowano wówczas, że koszty planowanej budowy sieci łączności kablowej obejmującej 11 miast RFN wyniosłyby około 1,2 mld marek. Zob. H. Heinrich: *Deutsche Medienpolitik...*, s. 271.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 272.

<sup>60</sup> Zob. S. Hiegemann: *Die Entwicklung des Mediensystems...*, s. 81—82.

niektórych grup społeczeństwa niemieckiego, zwłaszcza dzieci i młodzieży, przed „niepohamowaną i bezkrytyczną konsumpcją mediów”. Starano się więc pogodzić dwie sprzeczne tendencje: z jednej strony jak najszersza i najbogatsza oferta programowa, z drugiej — jej selektywny odbiór w grupie dzieci i młodzieży.

W sumie jednak przyjęta w Moguncji koncepcja programowa FDP oznaczała jej zespolenie z chadecką wizją *Medienpolitik*<sup>61</sup>. Podyktowane to było przede wszystkim względami taktyki politycznej, jako że we wrześniu 1982 roku z powodu sporów wokół ustawy budżetowej FDP zmieniła partnera koalicyjnego. Wykorzystując tzw. konstruktywne wotum nieufności, liberałowie pozwolili na przejście przez Helmuta Kohla urzędu kanclerza i utworzyli koalicję z CDU/CSU<sup>62</sup>. Ta decyzja nie mogła pozostać bez wpływu na założenia *Medienpolitik* niemieckich liberałów.

Mimo oczywistych związków politycznych z chadecją FDP próbowała jednak zająć bardziej samodzielną pozycję w obszarze polityki medialnej. Za taką próbę można bowiem uznać deklarację *Neue Chancen kultureller Lebensgestaltung* wypracowaną na zjazdach partyjnych w Hanowerze i Moguncji w 1986 roku. W dokumencie tym starano się powiązać *Medienpolitik* ze sferą szeroko rozumianej kultury. Przyjmując tę optykę, nakreślono katalog podstawowych celów, który obejmował:

- otwartość oraz pluralizm oferty medialnej i kulturalnej,
- utrzymanie kooperatywnego federalizmu w polityce medialnej,
- priorytet w przekazywaniu nowych częstotliwości dla prywatnych nadawców,
- ograniczanie wpływów partii politycznych w ciałach kolegialnych stacji radiowych i telewizyjnych, jak i przy wyborze redakcyjnych współpracowników,
- gwarancja istnienia publiczno-prawnych telewizji i radia oraz ich finansowania,
- przeciwstawianie się wykorzystywaniu reklamy przez publiczne radio i telewizję,
- rozszerzenie sponsoringu w prywatnych programach ukierunkowanego na wspieranie audycji kulturalnych,
- ustalenie minimalnych udziałów programów kulturalnych w nowej produkcji radiowej i telewizyjnej, przy jednoczesnym odrzuceniu narodowych limitów tej produkcji,
- zwiększenie zastosowania mediów w działalności oświatowej<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Zob. H. Heinrich: *Deutsche Medienpolitik...*, s. 274.

<sup>62</sup> Zob. E. Cziomer: *Historia Niemiec 1945–1991*. Kraków 1992, s. 136.

<sup>63</sup> Zob. H. Heinrich: *Deutsche Medienpolitik...*, s. 278.

Przyjęcie tych celów uzasadniano generalnym stwierdzeniem: „Produkty kulturalne mają z reguły podwójny charakter jako dobro kulturalne i dobro gospodarcze. Kulturalne formy wyrazu są częścią rywalizacji duchowych idei i ekonomicznej siły. Rynek mediów przekształca się. Rozwój ten nie wymaga żadnych bezpośrednich ingerencji ze strony państwa.” Zakładano więc, że przemiany dokonywane w sferze mediów opierają się na mechanizmach ekonomicznych, a rola państwa powinna się ograniczyć do „zagwarantowania uczciwych warunków konkurencji” poprzez właściwe regulacje prawne<sup>64</sup>.

W kwestii prywatyzacji niemieckiego rynku mediów audiowizualnych FDP potwierdziła swoją aprobatę. Posłużyła się nawet nieco przesadnym twierdzeniem, iż liberałowie „od lat występowali energicznie na rzecz przełamania publiczno-prawnego monopolu w radiu i telewizji”. Podkreślano konieczność stworzenia dla prywatnych nadawców odpowiednich warunków konkurencji z publicznymi stacjami radiowymi i telewizyjnymi.

FDP starała się zatem w latach osiemdziesiątych zmienić swój polityczny wizerunek w zakresie polityki medialnej. Opowiadała się za stworzeniem prywatnego sektora radiowo-telewizyjnego w RFN, wspartego inwestycjami prywatnych przedsiębiorstw w dziedzinie telekomunikacji. Stała się też gorącym zwolennikiem wolnego rynku mediów, nieskrępowanego działaniami państwa, co było zgodne z liberalizmem politycznym i gospodarczym tej partii. Jednakże przykład FDP pokazywał również wyraźnie, że na budowanie własnej, ideologicznie umotywowanej koncepcji *Medienpolitik* stać tylko duże partie polityczne. Partie małe, pełniące funkcję „koalicyjnego jęczyczka u wagi”, muszą wykazywać „elastyczność programową”, uzasadnioną zasadami taktyki politycznej.

**Tylko bowiem niemieccy socjaldemokraci i chadecy prezentowali zauważalną konsekwencję programową w zakresie polityki medialnej.** SPD cały czas broniła racji istnienia oraz rozwoju publicznych radia i telewizji, próbując jednocześnie osłabić pozycję wydawców prasowych za pomocą idei „wewnętrznej wolności prasy”, a także ograniczania skali procesu koncentracji, szczególnie na rynku prasowym. Wskazywała wyraźnie na potrzebę aktywnej roli państwa w sferze polityki medialnej. CDU / CSU z kolei również akceptowała działania państwa w zakresie *Medienpolitik* (zwłaszcza w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych). Łączyła je jednak z poparciem dla przedsięwzięć kapitału prywatnego w systemie środków masowego komunikowania, zwłaszcza w sektorze radiowo-telewizyjnym. Reprezentowała interesy wydawców prasy. Niezbyt zdecydowanie przeciwstawiała się procesom koncentracji medialnej. Widziała przy tym konieczność prowadzenia kompromisowej polityki medialnej. Była rzecznikiem idei „kooperatywnego federalizmu” w rozwiązywaniu problemów niemieckiej *Medienpolitik*.

---

<sup>64</sup> Ibidem, s. 279.

### 3.3. Ewolucja programowa polityki medialnej rządu RFN

Pierwsze próby sformułowania założeń programowych polityki medialnej rządu Republiki Federalnej Niemiec przypadają na lata pięćdziesiąte. W tym okresie **chadecki rząd Konrada Adenauera starał się bowiem wykorzystać swoje konstytucyjne uprawnienia i doprowadzić do zmiany dotychczasowego porządku prawnego istniejącego w dziedzinie prasy oraz radiofonii**. Realizacji tego zasadniczego celu służyć miały przygotowane przez rząd projekty odpowiednich ustaw, określające jego pryncypia programowe w zakresie *Medienpolitik*. Jednakże zarówno zgłoszony w 1952 roku projekt ustawy prasowej, jak i przedstawiony rok później zamiar przeobrażenia istniejącej struktury organizacyjnej radiofonii w RFN miały jedną charakterystyczną cechę — wyrażały zamiar wzmocnienia pozycji państwa w kształtowaniu warunków funkcjonowania obu mediów. Stanowisko to spotkało się z krytyką ze strony opozycji politycznej, a zwłaszcza środowiska wydawców i dziennikarzy niemieckiej prasy<sup>65</sup> oraz władz krajów związkowych<sup>66</sup>, co zmusiło rząd federalny do rezygnacji z planowanych zmian.

W połowie lat pięćdziesiątych punkt ciężkości zainteresowań rządu federalnego przesunął się coraz wyraźniej w stronę spraw radiofonii i telewizji. Za uważalnym przejawem tej tendencji stała się ogłoszona w 1955 roku oficjalna rezygnacja rządu bońskiego z uchwalenia ustawy regulującej ogólne warunki działania gazet i czasopism w RFN. Jednocześnie, wobec trudności w uzgodnieniu wspólnego stanowiska federacji i landów, rząd boński zdecydował się na skonstruowanie własnej koncepcji przemian w sferze audiowizualnych środków masowego komunikowania. Jej zarys przedstawił w marcu 1958 roku minister spraw wewnętrznych Gerhard Schröder, który na forum Bundestagu stwierdził, „[...] rząd federalny jest przeciwny każdemu monopolowi w dziedzinie radia i telewizji, a zwłaszcza przeciw monopolowi, który pochodzi jeszcze z wczesnego okresu po 1945 roku [...]”. Podkreślił także, że w opinii rządu utrzymywanie parytetu partyjnego „nie jest właściwe dla kierowania i nadzoru” nad radiofonią oraz telewizją, dlatego „muszą zostać znalezione lepsze drogi” rozwiązania tych problemów. Konieczność zmian uzasadniał również potrzebą stworzenia dla rządu federalnego możliwości „wykonywania jego zagranicznych i ogólnoniemieckich zadań oraz zobowiązań, czego do tej pory w tym obszarze niestety nie mógł czynić”<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Zob. H.-J. Papier, J. Möller: *Presse- und Rundfunkrecht*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik...*, s. 451; *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990*. Hrsg. W. J. Schütz. Konstanz 1999, s. 66.

<sup>66</sup> Zob. H. Brack: *Die Organisation der übergeordneten Aufgaben des Rundfunks*. „Rundfunk und Fernsehen” 1960, Heft 2, s. 156–157.

<sup>67</sup> *Stellungnahme des Bundesministers des Innern*. „Bulletin” 1958, Nr. 42, s. 372.

Ostateczny kształt tych propozycji został określony w przyjętym w 1959 roku przez rząd Konrada Adenauera projekcie ustawy o radiu i telewizji (tzw. *Rundfunkgesetz* — patrz rozdział 5., s. 186—187), który przynosił gruntowną przebudowę dotychczasowego ustroju radiowo-telewizyjnego w Republice Federalnej Niemiec w dwóch zasadniczych punktach. Po pierwsze, federacja rozszerzała zakres swoich kompetencji w dziedzinie mediów audiowizualnych, kształtując strukturę organizacyjną oraz programową radia i telewizji w RFN. Po drugie, projekt zakładał prywatyzację produkcji telewizyjnej, co łączyło się ze zniesieniem istniejącego monopolu publicznych radia i telewizji<sup>68</sup>.

Konsekwentne lansowanie tej koncepcji przyniosło rządowi federalnemu połowiczny sukces, gdyż w październiku 1960 roku Bundstag przyjął część rządowych propozycji, godząc się na utworzenie rządowych rozgłośni skierowanych na zagranicę: *Deutsche Welle* i *Deutschlandfunk*. **Sprawą otwartą pozostała jednak kwestia uruchomienia drugiego programu telewizyjnego w RFN, która u progu lat sześćdziesiątych stała się programowym priorytetem rządu bońskiego w zakresie *Medienpolitik*.**

W oświadczeniu z sierpnia 1960 roku rząd federalny domagał się bowiem uruchomienia drugiego programu telewizyjnego na zasadach innych niż emitowany od 1952 roku ogólnokrajowy program ARD, tworzony przez regionalne publiczne radiofonie. W oświadczeniu podkreślono, że „obowiązkiem rządu federalnego jest staranie się o zmianę stosunków w dziedzinie radia i telewizji, które jako relikty czasów okupacji są chore [...]. Rządowi federalnemu zależy na tym, aby wobec od dawna podnoszonych żądań dotyczących uruchomienia drugiego programu oraz coraz mocniejszej telewizyjnej fali propagandowej z obszaru komunistycznego mógł zostać jak najszybciej wyemitowany kolejny program [...]. Program ten nie może być jednak, zdaniem rządu federalnego, oparty na dotychczasowym monopolistycznym kształtowaniu programu, lecz musi przynieść prawdziwą konkurencję, która zawsze sprawdzała się w duchowym i gospodarczym życiu Niemiec. Ta wolność odpowiada także duchowi Ustawy zasadniczej.”<sup>69</sup>

Kres zamierzeniom rządu położyło jednak orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe z 28 lutego 1961 roku (tzw. *erstes Fernsehurteil*). Zakazano organizacji drugiego programu telewizyjnego pod auspicjami rządu federalnego, uznając, że sfera radia i telewizji należy do uprawnień krajów związkowych, a kompetencje federacji ograniczają się do zagadnień technicznych związanych z urządzeniami nadawczymi<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Zob. *Der Entwurf des Rundfunkgesetzes*. „Bulletin” 1959, Nr. 186, s. 1881.

<sup>69</sup> *Zur Neuordnung des Fernsehens. Stellungnahme der Bundesregierung — Schaffung eines zweiten Hauptprogramms*. „Bulletin” 1960, Nr. 150, s. 1491.

<sup>70</sup> Zob. W. J. Schütz: *Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen zum Medienrecht*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 51—52; także L. Meissner: *Prasa w systemie...*, s. 235.

**Wielkie plany rządu federalnego przyniosły w sumie niewiele.** Nie udało się ani przekształcić ramowych warunków funkcjonowania prasy, ani zmienić (mimo 7-letnich pertraktacji z przedstawicielami rządów krajów związkowych) organizacyjnych oraz programowych podstaw działania radia i telewizji w RFN. Porażka gabinetu Adenauera była tym bardziej dotkliwa, iż argumenty rządu wydawały się politycznie i propagandowo przekonujące. Zerwanie z porządkiem narzuconym przez mocarstwa okupacyjne w sferze mediów masowych oraz propagandowe zagrożenie ze strony świata komunistycznego poprzez wykorzystanie radia, a zwłaszcza telewizji odgrywały w tej argumentacji rolę decydującą. Jednakże w polityce medialnej rządu federalnego w latach pięćdziesiątych zbyt mocno wystąpiły tendencje unitarne, które sprawiły, że to w przedstawicielach rządów poszczególnych landów rząd Adenauera znalazł najbardziej zagorzałych przeciwników.

W rezultacie **rząd federalny wkraczał w dekadę lat sześćdziesiątych ze świadomością konieczności zmiany swojej koncepcji *Medienpolitik*.** Nie mogąc przeobrazić ustroju systemu mediów w RFN, został niejako zmuszony do swoistej „polityki małych kroków”. Za tego typu działania można bowiem uznać zgłoszony w maju 1965 roku projekt ustawy, której celem było określenie, „jak powinna wyglądać sytuacja prawna prasy w wypadku obrony państwa lub w stanie zagrożenia zewnętrznego”. Postulowane ograniczenie konstytucyjnego prawa mediów do relacjonowania wydarzeń odnosić się miało tylko do publikacji, które „dotyczą zewnętrznego bądź wewnętrznego bezpieczeństwa Republiki Federalnej lub związanych z nią państw albo mogą szkodzić podjęciu właściwych działań służących obronie przed niebezpieczeństwem”<sup>71</sup>. Zbliżony charakter posiadała także projektowana przez rząd reforma prawa karnego w zakresie ochrony instytucji państwa, której założenia przedstawiono w 1966 roku. Zakładała ona ograniczenie w przypadkach uzasadnionych ochroną tajemnicy państwowej prawa dziennikarzy do odmowy zeznań ujawniających ich źródła informacji (tzw. *Zeugnisverweigerungsrechts*). Podkreślano bowiem, że prawo to „nie może w żadnym przypadku nadawać prawu ochrony źródeł informacji prasy charakteru absolutnego, stojącego przed interesem ogółu czy jednostki”<sup>72</sup>.

Jednakże pierwszoplanową pozycję w polityce medialnej rządu federalnego w drugiej połowie lat sześćdziesiątych zajęły dwie sprawy: **zaostrzającej się konkurencji pomiędzy mediami masowymi oraz rosnącej koncentracji prasy.** W celu rzetelnej oceny obu kwestii z inicjatywy rządu bońskiego w grudniu 1964 roku powołano niezależną komisję ekspertów zajmujących się zagadnieniem konkurencji między prasą, radiem i telewizją oraz filmem (nazwaną od nazwiska jej przewodniczącego *Michel-Kommission*), a w czerwcu 1967 roku

<sup>71</sup> *Zum Artikel 5 des Grundgesetzes.* „Bulletin” 1965, Nr. 105, s. 844.

<sup>72</sup> *Eine freie Presse in einem freien Staat.* „Bulletin” 1966, Nr. 35, s. 276.

ukonstytuowała się kolejna komisja badająca problem koncentracji w prasie RFN (tzw. *Günther-Kommission*). Obie komisje zostały zobowiązane do przedstawienia sprawozdań z prowadzonych przez nie badań.

Ich wyniki skłoniły rząd federalny do podjęcia kroków zmierzających do powstrzymania negatywnych tendencji występujących na rynku prasowym. Zdecydowano się na wsparcie ekonomiczne małych i średnich wydawnictw, wyrównując podatek obrotowy oraz udzielając pomocy kredytowej. Rząd federalny podjął więc działania, które „powinny służyć gospodarczemu wzmocnieniu mniejszych i średnich wydawnictw, a tym samym zachowaniu ich niezależności”, ponieważ „mniejsze przedsiębiorstwa wydają się przede wszystkim zagrożone zjawiskiem koncentracji”<sup>73</sup>.

**U schyłku lat sześćdziesiątych problemy prasy stały się zatem centralnym punktem programu polityki medialnej rządu.** Była ona przy tym dość ambiwalentna. Z jednej strony dokładano starań, by zapobiec upadkowi małych i średnich wydawnictw prasowych wypieranych z rynku przez wielkie koncerny prasowe, z drugiej zaś strony próbowano chronić interesy potentatów prasowych typu Springera, Bauera czy Burdy, obawiających się konkurencji radia, a szczególnie telewizji. Jaskrawym przykładem tej postawy był zgłoszony przez koalicję CDU/CSU w marcu 1965 roku projekt ustawy zakazującej emisji reklamy, przygotowanej przez publiczne stacje radiowe i telewizyjne, uzasadniany tym, że „reklama telewizyjna nie jest zadaniem półpaństwowych spółek, lecz należy do dziedziny prywatnej gospodarki, a więc do prywatnych spółek produkcyjnych lub programowych”<sup>74</sup>. Zgodnie z tym zamysłem reklama telewizyjna miała być domeną prywatnych firm i przedsiębiorstw, wśród których największe zainteresowanie tą formą działalności reklamowej wykazywali właśnie wydawcy prasowi.

Owa niespójność programowa wynikała, jak się wydaje, z chęci pogodzenia dwóch rozbieżnych celów: ochrony wpisanego w demokrację pluralizmu opinii łączonego z wielością tytułów prasowych (cel ustrojowy) z respektowaniem interesów ekonomicznych wielkich koncernów prasowych, tradycyjnie sympatyzujących z niemiecką chadecją<sup>75</sup> (cel polityczny). Próby osiągnięcia obu tych celów ujawniły niekonsekwencje programowe w sferze *Medienpolitik*, będące również rezultatem braku szerokiej debaty politycznej dotyczącej polityki medialnej w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, która zmusiłaby rząd federalny do przedstawienia jednolitej koncepcji programowej obejmującej różnorodne aspekty funkcjonowania mediów masowych w RFN.

<sup>73</sup> Słowa te pochodzą z wystąpienia ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Ernsta Benda ogłoszonego na jeździe Federalnego Związku Wydawców Dzienników w kwietniu 1969 roku. Zob. *Das Verhältnis der freien Presse zum Staat*, „Bulletin” 1969, Nr. 52, s. 441.

<sup>74</sup> *Bundeskompetenz für Fernsehwerbeverbot umstritten*, „Bulletin” 1965, Nr. 53, s. 423.

<sup>75</sup> Wielcy wydawcy prasowi w RFN są tradycyjnie uważani za zwolenników partii chadeckich. Zob. J. Krasuski: *Historia RFN*. Warszawa 1981, s. 464–463.



Z tego też powodu rządowy program *Medienpolitik* w tym okresie był programem nastawionym na realizację doraźnych celów politycznych, których motyw przewodni stanowiło dążenie do wzmocnienia pozycji państwa federalnego, a zwłaszcza jego rządu, w zakresie środków masowego komunikowania.

Wyraźną zmianę w *Medienpolitik* przyniosły dopiero lata siedemdziesiąte. Zmiana ta nie wynikała przy tym wyłącznie z faktu, że w październiku 1969 roku władzę przejęli socjaldemokraci w koalicji z liberałami. O wiele większe znaczenie miała rozległa dyskusja o głównych celach i kierunkach polityki medialnej w Republice Federalnej Niemiec, która na początku nowej dekady objęła wszystkie wpływowe środowiska polityczne tego państwa<sup>76</sup>. Głos w tej debacie zabrał również rząd federalny.

Od roku 1971 w różnych oficjalnych wypowiedziach przedstawicieli rządu federalnego zaczęły pojawiać się główne założenia i zasady jego nowej polityki medialnej. Zapoczątkował je kanclerz Willy Brandt, który przy okazji spotkania z dziennikarzami i wydawcami prasy codziennej w Essen podkreślił dobitnie, że „wolność prasy łączy się w wysokim stopniu z niezależnością samych dziennikarzy [...]. Wewnętrzna organizacja naszych mediów masowych musi być lub zostać tak ukształtowana, żeby mogły one faktycznie wypełniać swoje zadania wobec społeczeństwa [...]. Obok obowiązku pełnej informacji należy postawić i to, żeby dziennikarz nie był zmuszany do pisania wbrew swoim przekonaniom [...]. Niezależność dziennikarzy łączy się bez wątpienia z socjalnym bezpieczeństwem oraz możliwością przechodzenia do pracy w różnych mediach na podstawie wspólnych uregulowań.”<sup>77</sup> Słowa kanclerza wyrażały więc jednoznaczne poparcie dla idei wewnętrznej wolności prasy (*innere Pressefreiheit*) oraz związanego z nią tzw. ruchu statutowego (*Statutenbewegung*), powstałego wśród dziennikarzy w RFN pod koniec lat sześćdziesiątych, dążącego do prawnego uregulowania relacji między dziennikarzami a wydawcami na bardziej demokratycznych zasadach<sup>78</sup>. Jednocześnie mogły być odczytane jako próba osłabienia pozycji wydawców prasowych, nieprzychylnie nastawionych wobec tych tendencji.

Jeszcze wyraźniej główne punkty rządowego programu polityki medialnej zarysował minister spraw wewnętrznych Hans Dietrich Genscher. Na posie-

<sup>76</sup> Początek tej debacie dały dokumenty programowe dotyczące *Medienpolitik*, opracowane w 1971 roku przez gremia kierownicze dwóch największych partii politycznych RFN — SPD oraz CDU/CSU. Zob. podrozdział 3.2. (s. 98 i 103); także: O. B. Roeggele: *Medienpolitik – und wie man sie macht...*, s. 7.

<sup>77</sup> *Aufgaben der freien Presse in Staat und Gesellschaft. Ansprache des Bundeskanzler.* „Bulletin” 1970, Nr. 132, s. 1439.

<sup>78</sup> Ruch statutowy stał się ważnym czynnikiem demokratyzacji stosunków na linii: redakcja — wydawca w prasie RFN w latach siedemdziesiątych, chociaż powodował niejednokrotnie spory i konflikty z wydawcami gazet i czasopism. Zob. H. Klatt: *Medienpolitik in einer...*, s. 14–15; L. Meissner: *Prasa w systemie...*, s. 258–268.

dzeniu resortowej komisji Bundestagu potwierdził, że jego ministerstwo „opracowuje projekt ramowej ustawy prawa prasowego (*Presserechtsrahmengesetz*), która ustawi stosunki prawne prasy na nowoczesnych, dostosowanych do wymogów czasu podstawach. Jądrzem tej ustawy i całej *Medienpolitik* będzie uregulowanie wewnętrznej wolności prasy [*innere Pressefreiheit*]. [...] prawo dziennikarzy do współdecydowania powinno zostać ujęte w rozważnej proporcji w odniesieniu do odpowiedzialności wydawców [...]. Za wyjątkowo pilną uważam jednolitą regulację prawa odmowy zeznań (*Zeugnisverweigerungsrecht*) w celu utrwalenia i wzmocnienia gwarancji.”<sup>79</sup> Wiele uwagi zamierzał rząd federalny poświęcić kwestii zewnętrznej wolności prasy (*äußere Pressefreiheit*). Uznając za jej największe zagrożenie postępujący proces koncentracji prasy, H. D. Genscher wyrażał pogląd: „Do zewnętrznej wolności prasy należy także stworzenie przejrzystości rynkowych powiązań w prasie. Ta powinna być osiągnięta poprzez obowiązek ujawniania struktury stosunków własnościowych. Pożądane informacje o ekonomicznym rozwoju prasy mogą zostać zapewnione poprzez ustawę o statystyce prasowej [*Pressestatistikgesetz*].”<sup>80</sup>

Minister H. D. Genscher wskazywał również na potrzebę ujednolicenia przepisów regulujących zabezpieczenia emerytalne dziennikarzy w prasie oraz radiu i telewizji, co ułatwiłoby tak istotną w tej profesji „mobilność zawodową” (*berufliche Mobilität*), traktowaną przez rząd wręcz „jako nieodzowna przesłanka wolności prasy”. Za ważny obszar działania *Medienpolitik* uznał też naukowe badania skuteczności mediów, prowadzące do podniesienia poziomu wiedzy o funkcjonowaniu środków masowego komunikowania, wiedzy ważnej także z punktu widzenia zwykłego obywatela, który mógłby dzięki niej „krytycznie różnicować ofertę medialną” oraz „bardziej świadomie i racjonalnie wykorzystywać istniejące możliwości informowania”.

H. D. Genscher opowiedział się też jednoznacznie za utrzymaniem istniejącego rozdziału pomiędzy publicznym radiem i telewizją a prywatną prasą oraz przeciwstawił się wszelkim próbom „mieszania uregulowań i form organizacyjnych jednej dziedziny z drugą”. Tę zasadę przeniósł również na sferę nowych technik komunikowania. Zaznaczył, że „nowe środki informacji i komunikowania wymagają naszej szczególnej uwagi. Zostanie w odpowiednim czasie rozstrzygnięte, jak i tu powinna przebiegać linia podziału między organizacją publiczno-prawną a prywatną gospodarką.”<sup>81</sup> Rząd odrzucał więc możliwość udziału prywatnego kapitału w upowszechnieniu nowych mediów.

<sup>79</sup> *Innenminister Genscher zur Medienpolitik*. In: *Dokumentation*. „Media Perspektiven” 1973, Heft 3, s. 127.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 128.

Utworzenie w połowie 1974 roku nowego gabinetu koalicji SPD / FDP, kierowanego przez kanclerza Helmuta Schmidta, **nie przyniosło istotnych zmian wśród programowych pryncypiów rządowej polityki medialnej**. Jej zasadnicze założenia i kierunki zostały zawarte w *Sprawozdaniu rządu federalnego o sytuacji prasy oraz radia i telewizji w Republice Federalnej Niemiec (Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland)*, przedstawionym w maju 1974 roku. Odzwierciedlał je sformułowany w sprawozdaniu katalog najistotniejszych celów rządowej *Medienpolitik*, obejmujący: (1) przeciwstawianie się procesowi koncentracji, groźnemu zwłaszcza w prasie codziennej oraz na poziomie lokalnym i regionalnym; (2) prawne uregulowanie tzw. wewnętrznej wolności prasy; (3) ustanowienie prawa antykartelowego uwzględniającego specyfikę prasy; (4) oparcie działań wymierzonych przeciw niepożądanym zmianom strukturalnym w prasie na dokładnej znajomości stanu rzeczy, zbudowanej zgodnie z ustawą wprowadzającą statystyczną rejestrację zachodzących zjawisk; (5) zniesienie różnic w uprawnieniach emerytalnych dziennikarzy zatrudnionych w różnych mediach, „co ułatwi ich zawodową mobilność oraz wzmocni ich wewnętrzną niezależność”<sup>82</sup>.

Za podstawowy instrument prawny w realizacji przedstawionych celów gabinet kanclerza Schmidta uznał własną aktywność ustawodawczą. Szczególną wagę przykładano przy tym do wykorzystania kompetencji rządu federalnego (zgodnie z art. 75. ust. 2. ustawy zasadniczej) w zakresie tworzenia ogólnych warunków funkcjonowania prasy. Ich ustawowe uregulowanie w ramach tzw. *Presserechtsrahmengesetz* prowadziłoby bowiem „do ujednolicenia istniejących w ustawach prasowych krajów związkowych różnorodnych regulacji prawnych” dotyczących m.in. sprostowań, oznakowania gazet ogłoszeniowych czy danych związanych ze stosunkami własnościowymi. Liczono również na to, że owa ramowa ustawa ostatecznie „określi zależności między wydawcą a redaktorem w redakcyjnym kształtowaniu gazety lub czasopisma”, stając się istotnym elementem realizacji idei wolności prasy<sup>83</sup>.

Rząd zapowiadał kontynuację pomocy ekonomicznej dla „małych i średnich przedsiębiorstw prasowych, których wielkość nakładu w przypadku codziennego wydania nie przekracza 320 tys. egz., a w przypadku miesięcznego 640 tys.” Projektowano także „utrzymanie dogodnych dla przedsiębiorstw prasowych opłat pocztowych, przy jednoczesnym ich zobowiązaniu do systematycznego zmniejszania zaległości płatniczych wobec poczty federalnej”<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> *Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1974). Drucksache 7/2104 des Deutschen Bundestages. Bonn 1974, s. 88.*

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 44–46.

<sup>84</sup> *Ibidem*, s. 39–40.

Od połowy lat siedemdziesiątych coraz większe znaczenie wśród zagadnień rządowej polityki medialnej zyskiwało upowszechnienie nowych technik komunikowania. W dyskusji na ten temat rząd federalny akcentował uprawnienia federacji w sferze technicznej infrastruktury telekomunikacji. Rozumiejąc jednak, iż dalszy rozwój technologii komunikowania może powodować zadrażnienia między federacją a krajami związkowymi, rząd federalny w lipcu 1976 roku zaproponował premierom rządów krajów związkowych rozmowy na temat telekomunikacji postrzeganej przez pryzmat *Medienpolitik*. Gabinet kanclerza Schmidta przyjął bowiem założenie, że „przed ostateczną decyzją o wprowadzeniu nowych technik komunikowania niezbędne są fazy próbne, które służyć mogą wyjaśnieniu wszystkich otwartych problemów, związanych z faktycznymi skutkami przeobrażeń, mającymi własną wewnętrzną dynamikę, prowadzącą często do nieprzewidywalnych konsekwencji [...]”<sup>85</sup>

W 1978 roku rząd federalny opublikował kolejne sprawozdanie „o sytuacji prasy oraz radio i telewizji w Republice Federalnej Niemiec”, w którym nakreślono najważniejsze kwestie rządowej *Medienpolitik*. Za jej zasadniczą przesłankę przyjęto tezę, iż „polityka medialna jest istotą działań zmierzających do tego, aby stworzyć wszystkim mediom niezbędny obszar wolności i niezależności od państwa oraz zapewnić bezpieczeństwo przed nadużyciami ze strony władzy ekonomicznej i społecznej. Media powinny móc wypełniać swoje społeczne funkcje zwłaszcza w dziedzinie demokratycznego kształtowania opinii i kontroli społecznej.”<sup>86</sup> Dlatego za najistotniejsze problemy rządowej *Medienpolitik* uznano:

- „tworzenie wszelkich prawnych możliwości służących konkurencji i przeciwdziałających praktykom, które utrudniają rozwój konkurencji — głównie koncentracji prasy, rodzącej niebezpieczeństwo zawładnięcia rosnącego rynku prasy przez małą liczbę przedsiębiorstw prasowych”;
- powstrzymywanie „postępującej monopolizacji lokalnych rynków prasowych”;
- uważną obserwację „wielkich przedsiębiorstw komunikacyjnych, działających w wielu mediach [*Multimedia-Unternehmen*]”;
- właściwe wykorzystanie „rosnącej w skali światowej liczby informacji”, w czym ważną rolę mogą odegrać nowe media i rozwój prasy fachowej;
- „modernizację przedsiębiorstw prasowych poprzez wprowadzenie komputeryzacji, zwłaszcza w pracy redakcyjnej, co łączy się ze zmianami w warunkach pracy i na rynku pracy”;

---

<sup>85</sup> *Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems*. In: *Dokumentation. „Media Perspektiven”* 1976, Heft 7, s. 350.

<sup>86</sup> *Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1978) — Medienbericht. Drucksache 8/2264 des Deutschen Bundestages*. Bonn 1978, s. 128.

— wnikliwą analizę rozwoju technologicznego, „utrudniającego rozgraniczenie mediów.”<sup>87</sup>

Dostrzegając złożoność i wagę tych zagadnień, rząd akcentował potrzebę współdziałania „wszystkich politycznie odpowiedzialnych sił w federacji i landach”, gdyż „tylko razem federacja i kraje związkowe mogą sprostać wyzwaniom rzuconym przez nowe techniki komunikowania”. Jednocześnie rząd wyjaśniał, iż jego zainteresowanie rozwojem telewizji kablowej czy satelitarnej nie wynika z chęci rozszerzenia swoich kompetencji, lecz podyktowane jest „specjalnym interesem” federacji „w zagwarantowaniu dóbr prawnych zastrzeżonych w art. 5. ustawy zasadniczej, ponieważ są one życiowo ważne dla demokratycznego państwa”<sup>88</sup>. Konieczność udziału federacji w rozwiązywaniu problemów związanych z nowymi mediami rząd motywował zarówno stopniem ich społecznej oraz technicznej komplikacji (nowe techniki zacierają granice między komunikowaniem masowym a indywidualnym), jak i ich ponadnarodowym charakterem, który czyni z nich kwestię o wymiarze międzynarodowym, wchodzącą tym samym w zakres kompetencji federacji.

Problematyka nowych mediów stawiała się więc pod koniec lat siedemdziesiątych narzędziem tematem dyskursu prowadzonego w ramach polityki medialnej. Socjaldemokratyczno-liberalny gabinet kanclerza Schmidta bronił konsekwentnie swojego stanowiska, zakładającego dużą ostrożność przy podejmowaniu decyzji dotyczących „technicznej rozbudowy systemu komunikowania” w RFN. „Te decyzje muszą być z wielką pieczołowitością przygotowane i obywatelom uświadamiane. To zakłada ogólną znajomość problemu i szeroki dialog pomiędzy ponoszącymi polityczną odpowiedzialność a obywatelami. Bieżąca dyskusja między grupami interesu nie wystarczy. Debata musi objąć nie tylko wszystkie grupy społeczne, nie tylko kościoły, ale także landy.”<sup>89</sup> Rząd zamierzał poprzedzić wiążące decyzje o upowszechnieniu nowych technik komunikowania szeroką konsultacją społeczną, upatrując w niej legitymizacji swoich działań. Z tego względu rząd stawiał sobie zadanie „opracowania ramowych warunków wprowadzenia nowych mediów, zapewniających pluralistyczną różnorodność i zapobiegających powstaniu ekonomicznych potęg”<sup>90</sup>.

Drugim istotnym aspektem rozwoju nowych mediów był w tym okresie rosnący nacisk wielkich wydawców prasowych domagających się dostępu do telewizji kablowej i satelitarnej, wspierany przez partie chadeckie<sup>91</sup>. I w tej

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Ibidem, s. 129.

<sup>89</sup> *Medienpolitischer Beschluß des Bundeskabinetts*. „Bulletin” 1979, Nr. 121, s. 1125.

<sup>90</sup> Ibidem, s. 1126.

<sup>91</sup> Partie CDU i CSU tworzyły na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych wspólnie z związkami wydawców dzienników (BDZV) oraz czasopism (VDZ) swoiste lobby na rzecz dopuszczenia prywatnych nadawców najpierw telewizji kablowej, a później satelitarnej. Zob.

kwestii rząd Schmidta trwał na stanowisku zachowania publicznego charakteru radia i telewizji w Republice Federalnej Niemiec. Mocno zaakcentował to sam kanclerz, który w 1980 roku przy okazji jubileuszu 30-lecia istnienia organizacji radia i telewizji publicznej ARD stwierdził, że „publiczno-prawna konstytucja radia i telewizji w naszym kraju sprawdziła się. Radio i telewizja w naszym państwie nie są ani instrumentem propagandowym państwa, ani instrumentem propagandowym potężnych sił gospodarczych, poszczególnych grup lub partii politycznych [...]. Nie ma zatem lepszego zabezpieczenia niezależności i pluralizmu programów radiowo-telewizyjnych.”<sup>92</sup>

Rząd bronił publiczno-prawnego charakteru poczty federalnej, odpowiedzialnej na mocy prawa za tworzenie technicznej infrastruktury nowych mediów. Odrzucał tym samym możliwość uczestnictwa prywatnych firm w przygotowywaniu technicznej strony wprowadzenia nowych środków komunikowania. Ten punkt widzenia kanclerz Schmidt przedstawiał w bardzo zdecydowanej formie, twierdząc, iż: „Poczta musi zachować swój publiczno-prawny status [...]. Innymi słowy — żadnej prywatyzacji interesujących i intratnych usług pocztowych, przynoszącej taki skutek, że poczcie pozostaną tylko kosztowne i uciążliwe usługi.”<sup>93</sup>

W lata osiemdziesiąte rząd kanclerza Schmidta wkraczał więc z wyraźnie ukształtowanym programem polityki medialnej. W odniesieniu do nowych mediów zakładał stopniowe wprowadzanie nowych technik komunikowania, czego najbardziej widocznym przejawem były tzw. projekty pilotujące udostępnianie telewizji kablowej (*Kabel-Pilotprojekte*), na których finansowanie przystały kraje związkowe w listopadzie 1980 roku<sup>94</sup>. Nowe media miały być upowszechniane zgodnie ze spójną koncepcją wypracowaną w toku negocjacji rządu federalnego z rządami krajów związkowych. Postulat ten wyraźnie sformułowano w oficjalnym rządowym oświadczeniu z czerwca 1981 roku, stwierdzając: [...] „polityczne decyzje o włączeniu nowych mediów w system mediów Republiki Federalnej Niemiec mogą być podjęte tylko na podstawie jednolitej koncepcji, określonej wspólnie przez federację i landy”. Rząd wezwał władze krajów związkowych do tego, by „wyrosły ustrój radiofonii i telewizji nie stawiały pod znakiem zapytania przez podejmowanie samo-

---

R. Steinmetz: *Initiativen und Durchsetzung privatkommerziellen Rundfunks*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik...*, s. 177—178.

<sup>92</sup> *Dreißig Jahre ARD. Ansprache des Bundeskanzlers*. „Bulletin” 1980, Nr. 76, s. 638.

<sup>93</sup> *Ansprache des Bundeskanzlers Schmidt auf dem 13. Kongreß der Deutschen Postgewerkschaft*. „Bulletin” 1980, Nr. 110, s. 936.

<sup>94</sup> Na wspólne finansowanie programu projektów pilotujących zgodziły się kraje związkowe, podpisując 14 listopada 1980 roku tzw. *Kronberger Beschlüsse*. Na mocy tego porozumienia programem wprowadzania telewizji kablowej objęto pięć niemieckich miast: Berlin, Mannheim, Ludwigshafen, Monachium i Dortmund. Zob. R. Steinmetz: *Initiativen und Durchsetzung...*, s. 178.

rzutnych działań”<sup>95</sup>. Jeszcze raz potwierdził więc, że utrzymanie historycznie uwarunkowanego publicznego statusu radia i telewizji oraz prywatnego charakteru prasy stanowi warunek stabilizacji systemu środków masowego komunikowania w RFN.

W odniesieniu do prasy rząd koalicji SPD/FDP również zachowywał zauważalną stabilność pryncypiów programowych. Można w nich jednak wyróżnić dwa charakterystyczne wątki: kontynuacji oraz innowacji. Z jednej bowiem strony prowadził dalej zapoczątkowaną przez poprzedników politykę ograniczania negatywnych skutków procesu koncentracji, realizowaną środkami ekonomicznymi (pomoc kredytowa, ulgi podatkowe, korzystne opłaty pocztowe) oraz prawnymi (ustawy sankcjonujące kontrolę fuzji przedsiębiorstw prasowych czy też nadzór nad ich strukturą własnościową). Próbowano — wzorem rządu Adenauera — opracować i uchwalić ustawę wprowadzającą jednolite warunki funkcjonowania prasy w RFN (*Presserechtsrahmengesetz*), ale zamierzenia te spęły na niczym<sup>96</sup>. Z drugiej strony rządy kanclerzy Brandta i Schmidta wprowadziły — zgodnie ze stanowiskiem SPD — do oceny zjawisk zachodzących w prasie Republiki Federalnej Niemiec pojęcia wewnętrznej i zewnętrznej wolności prasy. Pozwoliło to na rozszerzenie zakresu zagadnień związanych z *Medienpolitik*. Wewnętrzna wolność prasy (*innere Pressefreiheit*) została bowiem zespolona z postulatem przyznania dziennikarzom prawa współdecydowania w sferze polityki redakcyjnej. Przyjęcie tego stanowiska dało rządowi instrument nacisku na środowisko wydawców prasowych, posiadające znaczące wpływy polityczne. Także pojęcie zewnętrznej wolności prasy posłużyło rządowi federalnemu do wyostrenia znaczenia problemu postępującej koncentracji prasy, uznanej za największe zagrożenie tej wolności. W praktyce politycznej uzasadniało to potrzebę podjęcia kroków skierowanych przeciw rosnącej pozycji niemieckich potentatów prasowych.

Dojście do władzy we wrześniu 1982 roku koalicji CDU/CSU i FDP otworzyło nowy rozdział w obszarze polityki medialnej rządu federalnego. Już w październiku tego samego roku nowy kanclerz Helmut Kohl zapowiedział na posiedzeniu Bundestagu „politykę otwarcia” w dziedzinie nowych mediów. „Chcemy uczynić dostępną drogę dla zastosowania nowoczesnych technik i rozwoju nowych technologii, przede wszystkim w komunikowaniu [...]”. Szczególna odpowiedzialność spoczywa przy tym na niemieckiej poczcie federalnej, która musi współuczestniczyć we wzmocnieniu zdolności konkuren-

---

<sup>95</sup> Zur *Medienpolitik*. Zusammenfassung der Kabinettsitzungen vom 13. Mai und 24. Juni 1981. „Bulletin” 1981, Nr. 63, s. 533—534.

<sup>96</sup> Już w oświadczeniu kanclerza Schmidta z listopada 1980 roku dotyczącym rządowej *Medienpolitik* wobec prasy zabrakło terminu *Presserechtsrahmengesetz*, co odczytano jako wycofanie się rządu z tego postulatu. Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 346.

cyjnych naszej gospodarki i przezwycięzeniu obecnych słabości rozwojowych. Wraz z planowaną rozbudową sieci kablowej, z wprowadzeniem nowych usług oraz włączeniem techniki satelitarnej w nowoczesną sieć komunikacyjną zostaną uruchomione impulsy dla inwestycji i nowych technologii.”<sup>97</sup> W koncepcji nowego rządu upowszechnienie nowych technik komunikowania miało stać się więc kluczowym czynnikiem rozwoju gospodarczego RFN.

Przyjęta koncepcja zyskała jednakże i swój wymiar polityczny. „Różnorodność poglądów wymaga różnorodności form organizacyjnych. Polityczna blokada rozwoju nowoczesnych technologii komunikowania będzie zakończona [...]. Rząd federalny we wspólnych działaniach z landami odnowi porządek medialny.”<sup>98</sup> Termin „polityczna blokada” miał swojego wyraźnego adresata. W ten sposób poprzedni gabinet SPD/FDP został obwiniony o świadome hamowanie niezbędnych przemian.

Opowiadając się za prywatyzacją sektora radiowo-telewizyjnego w RFN oraz za szerokim dostępem kapitału prywatnego do rynku mediów elektronicznych, rząd kanclerza Kohla dostrzegał jeden istotny problem, jaki tworzył w tej dziedzinie splot kompetencyjnych zależności pomiędzy federacją a krajami związkowymi. Wagę tego problemu dobitnie podkreślono w oświadczeniu rządowym z marca 1985 roku, stwierdzając: „Postępujący rozwój nowych technik informowania i komunikowania, szczególnie łączenie różnych sieci komunikowania, czyni coraz trudniejszym wyznaczenie granic między komunikowaniem indywidualnym a masowym. Z tego powodu nie da się w dziedzinie nowych mediów i nowych technik medialnych rozdzielić kompetencji federacji i landów w wielu poszczególnych kwestiach. Dlatego też bardziej niż do tej pory niezbędne staje się współdziałanie federacji i landów dla sensowego wykorzystania tych możliwości.”<sup>99</sup>

W działaniach tych rząd widział siebie w roli aktywnego uczestnika. „Nowe techniki informowania i komunikowania powinny i będą rozszerzać różnorodność opinii w naszym społeczeństwie i wzmacniać wolność informacji oraz swobodę głoszenia poglądów. Nie wystarczy jednak wykluczyć państwowych ingerencji i pozostawić tworzenie różnorodności poglądów wolnej grze sił. Na tyle, na ile leży to w odpowiedzialności ustawodawcy, należy w ramach określonych przez Trybunał Konstytucyjny dbać o to, żeby istniała ogólna oferta, w której udałoby się otrzymać konstytucyjną dla demokracji różnorodność poglądów.”<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> *Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag vom 13. Oktober 1982.* In: *Neue Techniken — Neue Medien. Dokumente zur Medienpolitik.* Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1985, s. 9.

<sup>98</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>99</sup> *Vorstellungen des Bundes für eine Medienordnung der Zukunft.* „Bulletin” 1985, Nr. 29, s. 237—238.

<sup>100</sup> *Ibidem*, s. 238.



Za szczególny sprawdzian zdolności do współpracy między federacją a krajami związkowymi uważano „dopuszczenie do rynku mediów różnych instytucji na jednakowych warunkach”. Z tego powodu „nie wolno tworzyć nowych przeszkód dla rozwoju rynku mediów poprzez rozmaite uregulowania w poszczególnych landach”. Rząd dążył więc do stworzenia jednolitych warunków prawnych umożliwiających wprowadzenie nowych mediów oraz sprywatyzowanie sektora radiowo-telewizyjnego.

Najpełniejszy program działań rządu federalnego w obszarze *Medienpolitik* w połowie lat osiemdziesiątych został zawarty jednak w kolejnym rządowym sprawozdaniu o sytuacji w mediach w RFN, opublikowanym w czerwcu 1986 roku. Diagnozując sytuację istniejącą w sferze środków masowego komunikowania w RFN, już na wstępie stwierdzono, że „współcześnie na pierwszym planie są nie problemy koncentracji prasy, lecz te, które wynikają z przemian systemu mediów wywołanych wprowadzeniem nowych technik informowania i komunikowania”.<sup>101</sup>

W sprawozdaniu skonstruowano także listę najważniejszych celów i założeń rządowej *Medienpolitik*, do których zaliczono:

- „rozszerzenie w naszym społeczeństwie różnorodności opinii oraz umacnianie wolności informacji i swobody głoszenia poglądów przez nowe techniki informowania i komunikowania”;
- zapewnienie „dostępu do nowych rynków medialnych wszystkim przedsiębiorcom na jednakowych warunkach; obowiązuje to także na płaszczyźnie regionalnej i lokalnej; prasa nie może zostać zagrożona w swej egzystencji przez nowe media; publiczne radio i telewizja powinny być utrzymane i uczestniczyć w wykorzystaniu nowych technik; monopol uwarunkowany szczupłością częstotliwości nadawczych i wielkimi nakładami finansowymi związanymi z tworzeniem nowych przedsięwzięć w radiu i telewizji stracił swoje uzasadnienie”;
- „zagwarantowanie miastu i wsi oraz poszczególnym regionom dostępu do usług związanych z nowymi technikami w ramach technicznych i ekonomicznych możliwości niemieckiej poczty federalnej”;
- „poświęcenie szczególnej uwagi ochronie młodzieży, rodzinie i zdrowia w trakcie dalszego rozwoju nowych mediów”;
- wykorzystanie „wynikających z nowych technik informowania i komunikowania szans upowszechnienia kultury w szerokich warstwach społeczeństwa”;
- utrwalanie udziału mediów masowych „w strzeżeniu jedności narodu i podtrzymywaniu uczucia łączności”;

---

<sup>101</sup> *Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1985. Medienbericht '85, Drucksache 10/5663 des Deutschen Bundestages. Bonn 1986, s. 9.*

- opracowanie w uzgodnieniu z krajami związkowymi „wspólnej koncepcji zastosowania przekazu satelitarnego” w działalności radiofonii i telewizji publicznej;
- „sprawdzenie możliwości emisji za pośrednictwem satelity niemieckiego programu telewizyjnego o zasięgu światowym”;
- popieranie „na arenie międzynarodowej zasady swobodnego, przekraczającego granice, przepływu informacji”;
- ściśle współdziałanie z landami w „procesie negocjacji dotyczących dalszego rozwoju europejskiego komunikowania”;
- „rozbudowa obecnej sieci telekomunikacyjnej w przesyłową sieć kablową o optymalnej technice przekazu” w celu „rozwoju gospodarki narodowej i jej międzynarodowej zdolności konkurencyjnej”;
- wykorzystanie „potencjału innowacyjnego nowych technik informacyjnych” w „tworzeniu nowych miejsc pracy, zastępowaniu likwidowanych miejsc pracy nowymi oraz modernizowanie istniejących.”<sup>102</sup>

W sprawozdaniu za podstawowy warunek powodzenia tych zamierzeń uznano współpracę rządu federalnego z władzami krajów związkowych. Apelując o gotowość do kooperacji, gabinet kanclerza Kohla zwracał uwagę na to, że właśnie landy „powinny dołożyć starań, aby stworzyć jednolite uregulowania ramowe, niezbędne dla zwiększenia szans rozwojowych nowych technik informowania i komunikowania. Z powodu gospodarczego, społecznego oraz kulturowego znaczenia informowania i komunikowania należy dążyć do możliwie równoważnych warunków życia w całej Republice Federalnej Niemiec.” Jednocześnie jednak wzrosła ranga konstytucyjnych kompetencji federacji, zwłaszcza odnoszących się „do techniki satelitarnej, prowadzącej do internacjonalizacji ofert programowych”. Rząd wskazywał więc problemy, które — z jednej strony — „sięgają szeroko ponad uprawnienia landów”, a z drugiej — powodują, że „kompetencje krajów związkowych i federacji są politycznie przeplecione”<sup>103</sup>.

W sprawozdaniu wielu uwagi poświęcono prywatyzacji radia i telewizji. W tej sprawie rząd wyraźnie oświadczył, że „w interesie wolności informacji i opinii wita z zadowoleniem to otwarcie na prywatyzację. Panujący do tej pory publiczno-prawny status radia i telewizji nie jest żadną konstytucyjną zasadą Ustawy zasadniczej, lecz wywodzi się historycznie z braku częstotliwości nadawczych i nadzwyczajnych finansowych nakładów, które musiano ponieść, aby w przeszłości uruchomić stacje radiowo-telewizyjne.” Prywatni nadawcy w dziedzinie mediów audiowizualnych powinni otrzymać — podkreślano — „przyzwoite warunki startu i możliwości upowszechniania, gwarancje pomyślnego założenia i prowadzenia przedsiębiorstwa”, łączące się przede

<sup>102</sup> Ibidem, s. 9—10.

<sup>103</sup> Ibidem, s. 11.

wszystkim z możliwością „emisji reklamy”, będącej „gospodarczą i finansową podstawą ich egzystencji”<sup>104</sup>.

**Problematyka prywatyzacji radia i telewizji przeważała w rządowej polityce medialnej także w drugiej połowie lat osiemdziesiątych.** Za podstawowy problem rząd federalny uznał ujednolicenie zasad wprowadzania prywatnych radia i telewizji. W 1986 roku rząd przedstawił własny program działań, zmierzający „do usunięcia szeregu prawnych, gospodarczych, organizacyjnych i technicznych przeszkód, które hamują rozwój prywatnej radiofonii i telewizji. [...] Długoterminowo chodzi o to, by zapewnić prywatnym nadawcom radiowym i telewizyjnym takie ramowe warunki działania, które otworzą im w porównaniu z publicznymi radiofonią i telewizją równej wartości warunki konkurencji.”<sup>105</sup> Rząd federalny zatem obawiał się „doraźnej”, dokonywanej według różnorodnych regulacji prawnych, prywatyzacji radia i telewizji w RFN. Przyjęcie takiego stanowiska oznaczało konieczność prowadzenia pertraktacji z władzami krajów związkowych w celu uzyskania konsensusu.

Zabiegi rządu bońskiego przyniosły sukces, jakim było podpisanie w kwietniu 1987 roku przez premierów rządów wszystkich landów układu ustanawiającego jednolite zasady funkcjonowania prywatnych telewizji i radiofonii w Republice Federalnej (tzw. *Rundfunk-Staatsvertrag*). Od tego momentu wzrosło zainteresowanie koalicyjnego gabinetu problemami prasy. W tej dziedzinie przedstawiciele rządu próbowali przede wszystkim przekonać wydawców prasy, iż prywatne stacje radiowe i telewizyjne nie zagrażą ekonomicznej egzystencji gazet i czasopism. Minister spraw wewnętrznych Friedrich Zimmermann na spotkaniu z wydawcami czasopism zapewnił wręcz, że: „Rząd federalny i landy mające kompetencje w sferze radia i telewizji będą musiały, podobnie jak rządy w innych krajach Europy zachodniej, mieć stale na uwadze to, aby nowe media nie wyrugowały prasy z rynku reklamowego. Najlepszą drogą w tym kierunku jest swobodny i równoprawny dostęp wydawnictw do radia i telewizji oraz ich zaangażowanie w rozwój innych mediów elektronicznych.”<sup>106</sup> Minister zagwarantował również, że rząd będzie „w zakresie swoich uprawnień wspierał prasę”, by mogła realizować swoje zadanie „dostarczania różnorodnej oferty w zakresie informacji, opinii i rozrywki”. W praktyce równało się to kontynuacji programu pomocy ekonomicznej, a zwłaszcza kredytowej. Równocześnie jednak minister akcentował znaczenie

<sup>104</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>105</sup> *Programm zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des privaten Rundfunkmarktes. Beschluß des Bundeskabinetts vom 25. Juni 1986.* „Bulletin” 1986, Nr. 77, s. 649.

<sup>106</sup> *Die Zukunft der Zeitschriften in der Medienlandschaft von morgen. Rede des Bundesministers des Innern vor dem Verband Deutscher Zeitschriftenverleger in Köln.* „Bulletin” 1988, Nr. 154, s. 1374.

niebezpieczeństw mających korzenie społeczne, w tym szczególnie wskazywał na upadek kultury czytania, zwłaszcza wśród młodej generacji”. W rozwiązywaniu tych problemów działania rządu muszą być połączone z inicjatywami „instytucji i grup społecznych, które czują się odpowiedzialne za stan kultury i wychowania” społeczeństwa RFN<sup>107</sup>.

Dialog przedstawicieli rządu z wydawcami prasy zaowocował jeszcze jedną ważną decyzją. We wrześniu 1989 roku następca Zimmermanna, Wolfgang Schäuble oznajmił bowiem na spotkaniu z wydawcami dzienników, że „w obliczu odnowionej dyskusji o wzmocnieniu praw współdecydowania w wydawnictwach [...] potwierdzam stanowisko rządu federalnego, odrzucające ustawowe umocowanie statutów redakcyjnych”<sup>108</sup>. W ten sposób rząd tworzony przez przedstawicieli chadecji powrócił do swoich partyjnych założeń z lat siedemdziesiątych, kiedy to politycy unii CDU/CSU także zdecydowanie przeciwstawiali się idei „wewnętrznej wolności prasy”.

U schyłku lat osiemdziesiątych chadecko-liberalny gabinet kanclerza Kohla mógł być zadowolony z realizacji swojego programu polityki medialnej. Dokonano prywatyzacji radia i telewizji, tworząc w tej dziedzinie dualizm, oparty na współistnieniu sektorów komercyjnego i publicznego. Prywatyzacja dokonywała się w całym państwie na jednolitych zasadach prawnych, co było istotnym celem rządowej *Medienpolitik*. Jednocześnie otwarto rynek mediów elektronicznych dla inwestorów prywatnych, umożliwiając transfer wielkiego kapitału, niezbędnego do wdrożenia nowoczesnych technologii i technik komunikowania. Tym samym wprowadzono w życie deklarowaną od samego początku „politykę otwarcia” w sferze nowych mediów, a więc w sferze mającej być kluczowym czynnikiem rozwoju gospodarczego Republiki Federalnej Niemiec. Polityka ta stwarzała możliwość udziału w kształtowaniu rynku mediów audiowizualnych i elektronicznych wielkich koncernów prasowych, obawiających się zmniejszenia wpływów reklamowych gazet i czasopism. Równolegle rząd poprzez inwestycje poczty federalnej urzeczywistniał program rozbudowy sieci łączności kablowej, dążąc do objęcia tym programem jak największej powierzchni kraju.

W urzeczywistnianiu tych założeń rząd federalny opowiadał się wyraźnie za potrzebą dialogu między federacją a krajami związkowymi, budując w ten sposób podstawy „federalizmu kooperacyjnego” w obszarze środków masowego komunikowania. Swoją aktywną postawę w tym zakresie motywował uwarunkowaniami obiektywnymi, związanymi z gwałtownym rozwojem nowych mediów, zacierającym tradycyjne granice podziału między komunikowaniem masowym a indywidualnym czy też narodowym i ponadnarodowym.

---

<sup>107</sup> Ibidem, s. 1375.

<sup>108</sup> *Unterstützung der Bundesregierung zur Erhaltung und Stärkung der Pressefreiheit*. „Bulletin” 1989, Nr. 99, s. 864.

Zainteresowanie przeobrażeniami w zakresie technik komunikowania stanowiło zresztą dominujący i charakterystyczny rys rządowej polityki medialnej w latach 1982—1989. Znacznie mniejszą uwagę poświęcono wówczas problemom prasy, zwłaszcza koncentracji, która „nie tylko nie wzmacnia się, ale obserwujemy wręcz proces odwrotny”<sup>109</sup>. Jednoznacznie natomiast odcięto się od idei „wewnętrznej wolności prasy”, upatrując w niej podważanie suwerennej pozycji wydawcy w systemie prasowym. Program polityki medialnej rządu koalicji CDU/CSU i FDP w latach osiemdziesiątych odznaczał się więc klarownością i stabilnością przyjętych założeń.

---

<sup>109</sup> *Die Zukunft der Zeitschriften...*, s. 1374.

## 4. Instytucjonalno-organizacyjne ramy polityki medialnej rządu federalnego

### 4.1. Główne instrumenty rządowej polityki medialnej



W opracowaniach zajmujących się środkami polityki medialnej, stosowanymi w Republice Federalnej przez państwo, autorzy dokonują różnych podziałów, chcąc szczególnie uwypuklić charakter bądź sferę oddziaływania omawianych środków. F. Ronneberger dzieli przykładowo instrumenty państwowej *Medienpolitik* na dwie grupy: (1) **środki ściśle powiązane z polityką medialną** (np. postanowienia konstytucji o wolności prasy czy zakazie cenzury, uchwalanie ustaw, powoływanie specjalnych instytucji, takich jak ministerstwo informacji lub propagandy, przyznawanie licencji na uruchomienie gazet czy stacji radiowych lub telewizyjnych, wydawanie rządowych gazet); (2) **środki funkcjonalnie połączone z polityką medialną** (ustalenie opłat pocztowych za kolportaż prasy lub zbieranie opłat za abonament radiowo-telewizyjny; określanie stawek za usługi telekomunikacyjne i zakresu związanych z nimi ulg; różnorodne zwolnienia podatkowe; subwencje państwowe, wspierające publiczne radio lub telewizję; zezwolenia na emisję reklamy; wpływanie na koszty funkcjonowania mediów, odnoszące się do wykorzystywania infrastruktury poczty federalnej)<sup>1</sup>.

H. Klatt podobnie wyróżnia dwa rodzaje wykorzystywanych przez państwo instrumentów polityki medialnej: **środki bezpośredniego oddziaływania** (ustawy, zezwolenia, przydział koncesji, tworzenie specjalnego ministerstwa) oraz **środki działania pośredniego** (ustalenie wysokości rozmaitych opłat pocztowych, stosowanie ulg podatkowych, dotacje państwowe)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zob. F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik*. Teil 1: *Institutionen, Prozesse, Ziele*. Mainz 1978, s. 84.

<sup>2</sup> Zob. H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft. Strukturen, Probleme, Positionen*. In: *Medienpolitik*. Hrsg. H.-G. Wehling. Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1987, s. 14.

B. Wilhelm z kolei wskazuje na potrzebę wyodrębnienia, z jednej strony, **działań wspierających**, mieszczących się przeważnie w obrębie polityki gospodarczej lub podatkowej, za pomocą których państwo może strzec konstytucyjnie zagwarantowanego pluralizmu poglądów i opinii, a z drugiej — **mechanizmów regulujących**, wykorzystywanych tam, gdzie tworząca różnorodność poglądów publicystyczna lub gospodarcza konkurencja już nie funkcjonuje (np. przeciwdziałanie próbom tworzenia monopolu poprzez prawnie usankcjonowaną kontrolę fuzji), czy też stosowanych wówczas, gdy zagrożona jest politycznie uzasadniona reguła równowagi pomiędzy publicznymi a prywatnymi mediami<sup>3</sup>.

W przytoczonych przykładach typologii instrumentów państwowej *Medienpolitik* **dominuje optyka dychotomiczna, wydzielająca środki bezpośrednio lub pośrednio związane z polityką medialną**. Podział ten daje także możliwość określenia charakteru prowadzonej przez państwo polityki odnoszącej się do obszaru mass mediów. Preferowanie środków bezpośrednich oznacza bowiem uprawianie **jawnej polityki medialnej**, natomiast hołdowanie środkom pośrednim charakteryzuje **ukryty wymiar tej polityki**.

Stosowanie różnorodnych instrumentów polityki medialnej jest **zdeternowane zarówno przyjętymi celami oraz założeniami, jak i istniejącymi przepisami prawa**. W przypadku RFN wszystkie działania podejmowane przez państwo w obszarze *Medienpolitik* musiały mieścić się w granicach zakreślonych przez art. 5. ustawy zasadniczej, zapewniający wolność prasy, wolność informacji, swobodę głoszenia poglądów oraz zakaz cenzury. W przypadku wystąpienia sytuacji spornych moc ostateczną miały orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. I to one właśnie wyznaczały podstawowe zasady działania państwa wobec sfery środków masowego komunikowania<sup>4</sup>. Zgodnie bowiem z orzeczeniem Trybunału z 28 lutego 1961 roku (*erstes Fernsehurteil*) państwo nie może reglamentować działalności mediów lub sterować nią, gdyż naruszałoby to ich konstytucyjną wolność. Wyrok Trybunału z 5 sierpnia 1966 roku (tzw. „*Spiegel*”-*Urteil*) zakazuje z kolei państwu jakąkolwiek ingerencję „w duchową lub gospodarczą konkurencję” przedsiębiorstw prasowych, „która powinna się w społecznej przestrzeni swobodnie kształtować”<sup>5</sup>. Postanowienie to zakłada również, że proces formowania się publicznych opinii i postaw musi się odbywać w sposób wolny, otwarty i bez ograniczeń narzucanych przez państwo — na zasadzie tzw. wolności od państwa

<sup>3</sup> Zob. B. Wilhelm: *Medienpolitik*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied—Frankfurt am Main 1990, s. 182.

<sup>4</sup> Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest podstawą „konstytucyjno-prawnych ograniczeń” działań państwa w dziedzinie polityki medialnej. Ibidem, s. 182—183.

<sup>5</sup> Zob. W. J. Schütz: *Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 52.

(*staatsfrei*). Nie oznacza to jednak, że system masowego komunikowania może być zupełnie odizolowany od działań państwa, gdyż to właśnie ono jest gwarantem swobód zapisanych w art. 5. ustawy zasadniczej. „Obowiązkiem państwa” jest chociażby „obrona wolnej prasy przed niebezpieczeństwami wynikającymi z tworzenia monopolu opinii i poglądów”<sup>6</sup>.

W każdym więc przypadku, niezależnie od tego, który rodzaj środków państwowej polityki medialnej jest używany, obie główne zasady muszą być uwzględnione<sup>7</sup>. **Zakaz ingerencji państwa w program albo treść jakiegokolwiek medium oraz konstytucyjny obowiązek państwa dotyczący ochrony wolności i swobód warunkujących funkcjonowanie mediów w demokratycznym państwie** tworzą w systemie prawnym Republiki Federalnej swoisty fundament wzajemnych relacji pomiędzy środkami masowego komunikowania a instytucją państwa.

Nie oznacza to jednak, iż w praktyce politycznej nie pojawiają się tendencje do jednostronnej interpretacji tych zasad, prowadzącej do działań odpowiadających własnym, partykularnym interesom. H. Schatz ostrzega wręcz przed niebezpieczeństwem instrumentalizacji mediów masowych przez władze państwowe. Aby uzmysłowić potencjalne zagrożenia, konstruuje państwową „**strategię instrumentalizacji**” systemu środków masowego komunikowania. Obejmuje ona następujące elementy<sup>8</sup>:

- (1) wykorzystywanie przez państwo posiadanych możliwości uzyskania rozległej wiedzy o systemie mediów masowych, pozwalającej na ich manipulacyjne wykorzystanie; przykładowo, wspieranie badań naukowych, analizujących problemy interesujące dla państwowego sponsora (np. wpływ mediów na postawy wyborców);
- (2) działania wzmacniające potencjał oddziaływania mediów masowych przy jednoczesnym zmniejszaniu ich autonomii (np. popieranie rozwoju nowych mediów łączone z koniecznością uwzględnienia ich wpływu na rynek pracy lub związku z różnymi gałęziami przemysłu);
- (3) wskazywanie na ambiwalencję oddziaływania mediów w celu zdyskredytowania ich społecznej pozycji (z jednej strony pochwała ich kontrolnej funkcji, z drugiej — akcentowanie wątpliwości co do ich obiektywizmu czy możliwości zachowania neutralnej pozycji);
- (4) określona polityka ustrojowa (*Ordnungspolitik*) w sferze mediów masowych, zmierzająca do ukształtowania takiej ich struktury, która pozwoli na powiązanie mediów z różnymi grupami interesów reprezentujących państwo, partie lub prywatny kapitał (np. instytucja gremiów kontrolnych nadzorujących działalność stacji radiowych czy telewizyjnych sprzyjająca utrwalaniu wpływów partii);

---

<sup>6</sup> Ibidem, s. 53.

<sup>7</sup> Zob. B. Wilhelm: *Medienpolitik...*, s. 182–183.

<sup>8</sup> Zob. H. Schatz: *Ein theoretischer Bezugsrahmen für das Verhältnis von Politik und Massenkommunikation*. In: *Politik und Kommunikation: über die öffentliche Meinungsbildung*. Hrsg. W. R. Langenbücher. München–Zürich 1979, s. 85–89.



- (5) polityka personalna promująca tzw. dziennikarzy zaangażowanych, nastawionych na formowanie opinii publicznej, gwarantujących „lojalność i dyscyplinę” w wykonywaniu powierzonych im zadań;
- (6) polityka finansowa, dająca szczególnie duże możliwości sterowania poprzez określanie wysokości subwencji, opłat czy ulg; z tym obszarem łączą się także działania antymonopolowe oraz polityka podatkowa;
- (7) polityka programowa, możliwa w odniesieniu do publicznych mediów ze względu na udział przedstawicieli władz państwowych w gremiach kontrolnych;
- (8) własna aktywna działalność informacyjna instytucji państwowych oraz ich poczynania w ramach *public relations*.

Przedstawiona koncepcja ujmuje wiele środków i działań, które mogą być przez państwo wykorzystane w polityce medialnej stosownie do przyjętych celów. Jeśli cele te będą zgodne z konstytucyjnymi normami wyrażającymi dobro obywateli i ustrojowe pryncypia państwowości, to możemy mówić o **pozytywnej polityce medialnej**. Jeśli natomiast będą związane z wąsko pojętym interesem państwa, w przypadku RFN często utożsamianym z interesem partii<sup>9</sup>, to mamy do czynienia z **negatywną polityką medialną**<sup>10</sup>. Niezależnie jednak od charakteru prowadzonej przez państwo polityki medialnej z przytoczonych podziałów i klasyfikacji wyłaniają się charakterystyczne elementy organizacyjnej strony tej polityki, wiążące się z praktyczną realizacją jej celów i założeń. W celu zaakcentowania ich charakteru i zakresu przedmiotowego można przyjąć, że **polityka medialna państwa posiada trzy zasadnicze płaszczyzny oddziaływania**:

- (1) płaszczyznę instytucjonalną (ministerstwa, komisje, gremia kontrolne itp.);
- (2) płaszczyznę operacyjną (obejmującą praktyczne działania i operacje łączące się z polityką ekonomiczną, podatkową, informacyjną, finansową itp.);
- (3) płaszczyznę prawną (inicjatywy ustawodawcze, rządowe rozporządzenia lub dekrety, podpisywane umowy i porozumienia itp.);

Niniejsze konstatacje odnoszą się, oczywiście, w całej rozciągłości do polityki medialnej rządu federalnego. On bowiem jest w Republice Federalnej

---

<sup>9</sup> Niektórzy autorzy mówią wręcz o swoistej „polityzacji” polityki medialnej w RFN przejawiającej się właśnie w dominacji interesu partyjnego w różnych decyzjach i działaniach, szczególnie jaskrawo występujących w działalności gremiów kontrolnych publicznych stacji radio-telewizyjnych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Zob. U. Saxer: *Medienpolitik zwischen Selbständigkeit und Überfremdung*. „Media Perspektiven” 1981, Heft 2, s. 80–81; H. Schatz: *Interessen- und Machtstrukturen im Interaktionsfeld von Massenmedien und Politik*. In: *Massenmedien und Politik. Aktuelle Probleme und Entwicklungen im Massenkommunikationssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. H. Schatz, K. Lange. Frankfurt am Main 1982, s. 14–15; W. Hilf: *Medienpolitik am Maßstab gesellschaftlicher Ziele*. „Media Perspektiven” 1978, Heft 5, s. 338–346.

<sup>10</sup> Podział na negatywną i pozytywną politykę medialną nawiązuje do koncepcji Karla Hermanna Flacha, który wyróżnił pozytywną i negatywną politykę informacyjną państwa. Zob. K.-H. Flach: *Macht und Elend der Presse*. Mainz 1967, s. 75–76.

głównym podmiotem tej polityki. To rząd dysponuje instytucją będącą *de facto* ministerstwem informacji, koordynującym m.in. działania poszczególnych resortów w obszarze *Medienpolitik*. Jest nią bezpośrednio podległy kanclerzowi Urząd Prasy i Informacji Rządu Federalnego (*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*). Rząd opracował większość projektów ustaw regulujących funkcjonowanie systemu środków masowego komunikowania w RFN i wcielających w życie założenia państwowej polityki medialnej. Rząd podejmuje różnorakie działania, za pomocą których stara się wypełniać swoje konstytucyjne obowiązki w sferze mediów. Na płaszczyźnie operacyjnej rząd jest zresztą jedynym wykonawcą państwowej *Medienpolitik*.

Dla uzyskania całościowego obrazu poczynąń rządu mieszczących się w obrębie jego polityki medialnej nieodzowne jest zatem prześledzenie rządowej aktywności na każdej z wyodrębnionych płaszczyzn tej polityki. Płaszczyzna prawna (częściowo omówiona już w rozdziale 2. niniejszej pracy — patrz podrozdział 2.2.2.) wytycza obszar zamierzonych i możliwych poczynąń rządu w zakresie *Medienpolitik*. Pozostałe dwie płaszczyzny łączą się, współtworząc organizacyjną stronę rządowej polityki medialnej. Podejmowanie różnorodnych działań wymaga bowiem ram organizacyjnych, kształtowanych przez określone instytucje.

## **4.2. Miejsce oraz rola Urzędu Prasy i Informacji Rządu Federalnego wśród instytucji związanych z rządową polityką medialną**

Federalny Urząd Prasy i Informacji rozpoczął swoją działalność we wrześniu 1949 roku niejako siłą rozpędu, gdyż nie było żadnego rządowego dekretu czy rozporządzenia powołującego tę instytucję. Urząd powstał po utworzeniu pierwszego rządu Republiki Federalnej Niemiec w drodze przekształcenia biura prasowego Rady Parlamentarnej, która uchwaliła ustawę zasadniczą<sup>11</sup>. Jego kształt organizacyjny oraz zakres zadań są stale zmieniane i dostosowywane do aktualnych potrzeb. Obecną strukturę Urzędu oraz jego główne obowiązki ustalono dekretem kanclerza z 18 stycznia 1977 roku. Przyjęto wówczas, że Urząd powinien<sup>12</sup>:

- (1) informować prezydenta i rząd federalny o światowych wydarzeniach;
- (2) analizować i przedstawiać opinie publiczne dla celów „pracy politycznej” rządu;

---

<sup>11</sup> Zob. W. Kordes, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*. Düsseldorf 1983, s. 24.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 33.

- (3) przekazywać obywatelom i mediom wiadomości o polityce rządu federalnego, prezentując i wyjaśniając „działalność, zamiary i cele rządu” za pomocą środków stosowanych w ramach *public relations*;
- (4) reprezentować rząd na konferencjach prasowych;
- (5) udzielać informacji korespondentom i przedstawicielom z zagranicy wspólnie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych;
- (6) koordynować działania prowadzone w ramach *public relations*, zwłaszcza w przypadku przedsięwzięć Urzędu zazębiających się z podobnymi działaniami ministerstw oraz w sytuacji, gdy ministerstwa zajmują się w ramach *public relations* sprawami mającymi „ogólnopolityczne znaczenie”.

**Działalność Urzędu Prasy i Informacji Rządu Federalnego jest zatem ukierunkowana przede wszystkim na organizowanie wielostopniowego przepływu informacji.** Urząd musi bowiem dbać o dostarczanie, selekcjonowanie i opracowywanie informacji dla wszystkich rządowych resortów, dla kanclerza i prezydenta, dla mediów i różnych innych instytucji społecznych, na potrzeby zagranicznych mediów, rządów i organizacji. Informacja jest więc sensem istnienia Urzędu. Ale to właśnie informacja czyni z niego ważny instrument polityki medialnej. Opracowanie projektu ustawy, określenie zakresu pomocy kredytowej dla wydawnictw prasowych, sformułowanie rządowego stanowiska wobec istotnych kwestii związanych z funkcjonowaniem systemu masowego komunikowania w RFN — wszystko to wymaga wielu informacji, których różnorodność i wielość stanowią gwarancję skuteczności wykonywanych działań.

**Przeływ informacji odbywa się w dwóch zasadniczych obiegach:** skierowanym do zewnątrz, którym rozpowszechniane są przede wszystkim informacje jawne, oraz skierowanym do wewnątrz, który przynosi z reguły informacje poufne<sup>13</sup>. Podstawowym środkiem przekazywania informacji w pierwszym obiegu są konferencje prasowe organizowane przez Urząd dla dziennikarzy krajowych i zagranicznych. Odbywają się one średnio trzy razy w tygodniu, czasami z udziałem kanclerza. Ich uzupełnienie stanowią wydawane przez Urząd nierzadko kilka razy dziennie materiały biuletynowe, zatytułowane *Doniesienia do prasy (Mitteilungen an die Presse)*. Zawierają one zwykle komunikaty, fragmenty wystąpień, uzasadnienia stanowiska rządu lub jego przedstawicieli, odnoszące się do ważnych wydarzeń danego dnia bądź przynoszące informacje otrzymane kanałami rządowymi czy dyplomatycznymi. Staraniem urzędu ukazuje się, w nakładzie około 25 tys. egzemplarzy, *Bulletin der Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* — jedyny oficjalny organ prasowy rządu federalnego skierowany nie do masowego odbiorcy, ale wyłącznie do środków masowego komunikowania. Urząd rozpowszechnia także rozmaite materiały drukowane i filmowe, tematyczne

<sup>13</sup> Ibidem, s. 44—49.

biuletyny informacyjne, publikacje książkowe i broszury. Materiały Urzędu oraz przygotowywane przezeń konferencje prasowe są jedynymi zgodnymi z prawem środkami oddziaływania administracji państwowej na niemieckie mass media<sup>14</sup>. Dziennikarze mogą, w zależności od potrzeb, zwrócić się do Urzędu o konkretne informacje, niezbędne do opracowania wybranej problematyki.

Oczywiście, nie wszystkie informacje mogą być udzielane mediom. Procesy decyzyjne w polityce łączą się bowiem z analizą wielu informacji poufnych, dostępnych tylko dla wąskiego kręgu osób związanych z władzą. Przygotowanie tych wiadomości to również zadanie Urzędu Prasy i Informacji. Ale i w tym przypadku istnieje możliwość „kontrolowanego przecieku” informacji, które w publikacjach prasowych czy audycjach radiowych lub telewizyjnych zostają opatrzone terminem: „z kręgów dobrze poinformowanych”. Organizacją przepływu tego typu „sekretnych” wiadomości też zajmuje się Urząd. Umożliwia on niewielkim grupom dziennikarzy o często ustabilizowanym składzie (około od 10 do 30 osób)<sup>15</sup> nieformalne spotkania z przedstawicielami rządu. W ich toku odsłania się nieco gabinetowe tajemnice o przygotowywanych decyzjach, rządowych projektach czy planowanych działaniach. Rozmowy takie mają również korzyść dla strony rządowej, pozwalają bowiem na wywołanie bądź ukierunkowanie publicznych dyskusji o kwestiach ważnych z punktu widzenia władzy wykonawczej.

O znaczeniu tego rodzaju kontaktów z dziennikarzami może świadczyć fakt, że korzystali z nich wszyscy kanclerze federalni. Kanclerz Konrad Adenauer wprowadził zwyczaj zapraszania wybranego kręgu dziennikarzy (około 10 osób) na „kanclerskie herbatki” (*Kanzlerteas*). Helmut Kohl rozszerzył grupę zapraszanych gości do około 20—30 osób, dążąc do tego, by wśród nich byli przedstawiciele różnych mediów i odmiennych orientacji społecznych czy politycznych. W gronie uczestników tych rozmów, trwających zwykle ponad dwie godziny, znajdowali się przedstawiciele prasy, radia i telewizji, także pism kościelnych czy związkowych<sup>16</sup>.

**Osoba kanclerza odgrywa zresztą w pracy Urzędu rolę szczególną.** Wynika to przede wszystkim z wyjątkowej pozycji kanclerza w systemie władzy (zob. podrozdział 2.2.), zapewniającej mu dominację nad całym gabinetem. Codzienne informowanie kanclerza o istotnych wydarzeniach i problemach jest jednym z najważniejszych zadań Urzędu. W realizacji tego obowiązku wyko-

<sup>14</sup> Zob. E. Stasiak-Jazukiewicz: *Polityczne instrumenty oddziaływania na niemieckie media*. W: *Zjednoczone Niemcy*. Red. K. A. Wojtaszczyk. Warszawa 1996, s. 103.

<sup>15</sup> W Bonn działało zawsze kilka nieformalnych grup tego typu, zrzeszających dziennikarzy krajowych i zagranicznych, mających często swoje nazwy (np. *Ruderclub*, *Adlerkreis*, *Gelbe Karte*). Zob. W. Kordes, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt...*, s. 46.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 47.

rzystywane są rozmaite formy: pisemne opracowania, ustne relacje, rozmowy w bardzo wąskim lub szerokim gronie, uzupełniane przez przeglądy materiałów pomocniczych (diagramów, wykresów, zestawień, zdjęć) bądź pokazy filmowe<sup>17</sup>. Kanclerz musi mieć jak najpełniejszy obraz wydarzeń i ważnych problemów. Dlatego zestaw aktualnych informacji jest połączony z przedstawieniem komentarzy zamieszczonych w mediach albo przygotowanych przez pracowników Urzędu.

Jednak prace związane z organizacją przepływu informacji oraz ich selekcją i opracowaniem nie stanowią całości zadań Urzędu. **Drugi istotny, zyskujący coraz bardziej na znaczeniu, obszar działalności Urzędu Prasy i Informacji Rządu Federalnego wiąże się ze sferą *public relations*.** Już w latach sześćdziesiątych zwrócono uwagę na znaczenie działań rządu federalnego zmierzających do stałego informowania o polityce rządu, do wyjaśniania jej uwarunkowań i celów, co w konsekwencji służyć miało budowaniu społecznej akceptacji poczynąń rządu<sup>18</sup>. Sfera *public relations* w odniesieniu do polityki ukierunkowana jest bowiem na wykorzystanie w procesie komunikowania ogólnospołecznych norm, wartości i potrzeb w celu „optymalizacji społecznego zrozumienia” i zaufania do instytucji władzy<sup>19</sup>, w tym przypadku rządu federalnego. Jednakże działania prowadzone w ramach *public relations* są zależne od polityki rządu i mogą poprawić jej społeczne notowania, ale nie mogą jej zastąpić. Nierzadko, niestety, „zła prasa” polityki rządowej jest po części skutkiem złego stylu jej prezentacji. Zależność ta wzrasta zwłaszcza w odniesieniu do decyzji niepopularnych, spotykających się ze społeczną krytyką. Dlatego właśnie w takich sytuacjach wiadomości o rządowych programach i poczynaniach powinna poprzedzać, później im towarzyszyć wzmożona aktywność w ramach *public relations*.

Koncepcja pracy Urzędu związanej z *public relations* (niemiecki termin: *Öffentlichkeitsarbeit*) jest funkcją dwóch czynników: czasu oraz biegu wydarzeń. Ponadto musi być ona, w zależności od problemu, uzgodniona z odpowiednimi ministrami oraz przekonsultowana ze specjalistami z branży *public relations*<sup>20</sup>. Przy jej ustalaniu bierze się pod uwagę wyniki badań opinii publicznej, wskazujące na często występujące w społeczeństwie luki informacyjne dotyczące różnych zagadnień o znaczeniu politycznym. Następnym

<sup>17</sup> Ibidem, s. 41–42.

<sup>18</sup> Zob. F. Mannhart: *Ist die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung eine echte Public Relations-Tätigkeit?* „Publizistik” 1963, Heft 4, s. 305–308; K.-G. von Hase: *Die Informationspolitik der Bundesregierung. Referat des Leiters des Presseß und Informationsamtes der Bundesregierung auf der Jahrestagung des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger*. Kiel 1963, s. 12–13.

<sup>19</sup> Zob. U. Wiek: *Politische Kommunikation und Public Relations in der Rundfunkpolitik*. Berlin 1996, s. 25.

<sup>20</sup> Zob. W. Kordes, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt...*, s. 82.

krokiem jest określenie części społeczeństwa (tzw. grupy celowej), będącej obiektem planowanych działań. Od przyjęcia tej grupy uzależniony jest tzw. plan medialny (*Mediaplan*), czyli wybór kanału upowszechniania: prasa, radio, telewizja, film, konferencje i spotkania itp. Stosownie do czasu trwania podjętych działań dobiera się konkretne środki: ogłoszenia, broszury, plakaty, materiały informacyjne, wystawy, książki, filmy. Czasami, pod presją czasu i wydarzeń, trzeba sięgnąć po rozwiązania odbiegające od przyjętych schematów. Przykładem może być akcja zainicjowana przez Urząd Prasy i Informacji po zmianie rządu w październiku 1982 roku. Zdecydowano się wtedy na opublikowanie w wielu dziennikach serii ogłoszeń, by możliwie jak najszybciej dotrzeć do dużej liczby osób z informacjami o zamierzeniach i projektach nowego gabinetu koalicji CDU / CSU i FDP. Protesty opozycji, wniesione przez nią skarga do Trybunału Konstytucyjnego przydały działaniom Urzędu dodatkowego rozgłosu, wzmacniającego skuteczność całego przedsięwzięcia<sup>21</sup>.

Sukces poczynań prowadzonych w ramach *public relations* wymaga jednak całościowego podejścia. Oznacza to, że warunkiem powodzenia jest ściśle współdziałanie rządu federalnego, Urzędu i biur prasowych poszczególnych ministerstw. Jeśli zrozumienie tej konieczności jest powszechne, to koordynacyjne wysiłki Urzędu mogą przynieść — jak twierdzą jego pracownicy — spodziewane rezultaty<sup>22</sup>.

Jednym z czynników determinujących sukces działania Urzędu jest także jego struktura organizacyjna (zob. schemat na s. 132), dopasowany do charakteru i zakresu jego obowiązków. Po dojściu do władzy kanclerza Helmuta Kohla, w październiku 1982 roku dokonano pewnych zmian, starając się podporządkować strukturę urzędu wymogom czasu. Ze względu na wciąż rosnącą wagę różnych danych, informacji fachowych i wskaźników skoncentrowano w jedną całość zajmujące się tym komórki organizacyjne (dokumentację, opracowanie danych i usługi). Zasadniczy układ ról pozostał jednak niezmieniony. Na czele Urzędu stoi i jego pracami kieruje szef Urzędu Prasy i Informacji Rządu Federalnego w randze sekretarza stanu<sup>23</sup>. Bezpośrednio podlega mu Biuro Sekretarza Stanu (*Büro Staatssekretär*), które zajmuje się koordynacją i planowaniem pracy Urzędu oraz pilnowaniem przyjętych terminów. Kierownikiem Biura jest osobisty referent szefa Urzędu, przygotowujący wszystko, co może być potrzebne do podjęcia decyzji. Wyřęcza często szefa w przyjmowaniu wizyt dziennikarzy i gości, szukających w Urzędzie różnych informacji. Kolejnym podległym szefowi Urzędu działem jest „Szef Usług” (*Chef vom Dienst*), pracujący na potrzeby tych dziennikarzy, którzy

<sup>21</sup> Ibidem, s. 83.

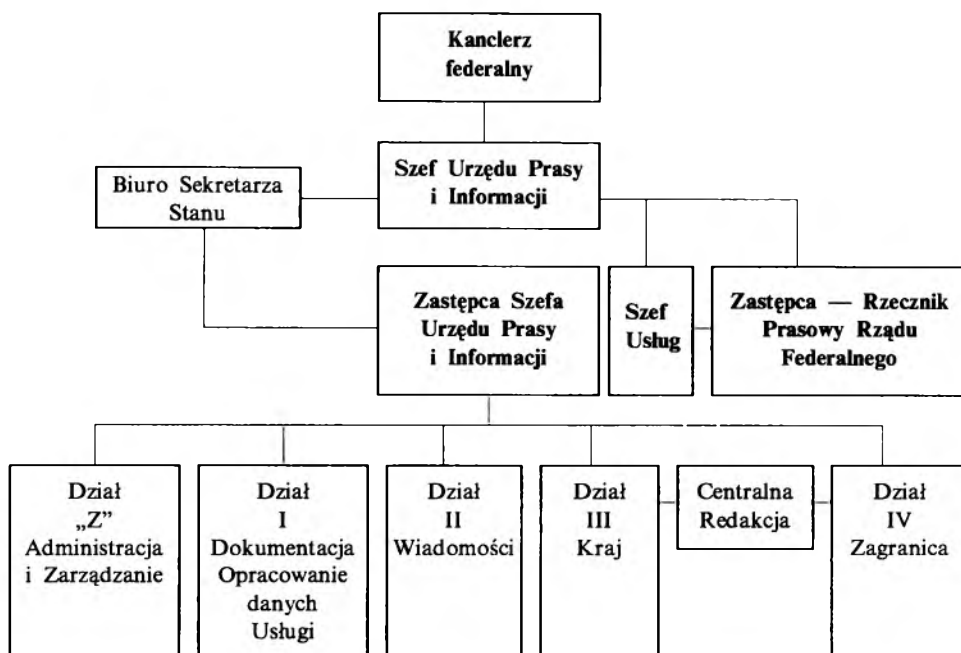
<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Zob. E. Stasiak-Jazukiewicz: *Polityczne instrumenty oddziaływania...*, s. 103.

oczekują dodatkowych informacji związanych z problematyką omawianą na konferencjach prasowych lub z pisemnymi oświadczeniami przedstawicieli rządu. Dział ten pomaga także przy organizacji konferencji prasowych oraz koordynacji działalności informacyjnej rządu.

Schemat 4

Struktura organizacyjna Federalnego Urzędu Prasy i Informacji Rządu  
Federalnego (*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*)  
Stan: styczeń 1983 roku



Źródło: W. Kordes, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*. Düsseldorf 1983, s. 107.

Oprócz dwóch bezpośrednio mu podległych jednostek organizacyjnych szef Urzędu ma również dwóch zastępców, pełniących odrębne obowiązki. Pierwszy z nich — zastępca szefa Urzędu Prasy i Informacji — nadzoruje pracę sześciu głównych działów Urzędu i współpracuje w tej dziedzinie z Biurem Sekretarza Stanu. Drugi zastępca jest jednocześnie rzecznikiem prasowym rządu federalnego (*Sprecher der Bundesregierung*), który w przygotowaniu swoich wystąpień i organizacji konferencji prasowych współdziała z samym szefem Urzędu oraz z szefem usług.

Wśród sześciu głównych działów Urzędu wyróżnić można cztery podstawowe, zajmujące się konkretnym wycinkiem działalności informacyjnej oraz pracy w ramach *public relations*, a także dwa działy pomocnicze: tzw. Dział

„Z” (*Abteilung Z*), którego zadaniem są sprawy związane z administracją i finansami urzędu, oraz Centralna Redakcja (*Zentralredaktion*), wydająca we współpracy z działami zajmującymi się sprawami krajowymi oraz zagranicznymi różnego rodzaju publikacje, biuletyny i materiały informacyjne.

Wśród działów podstawowych najbardziej gruntowną reorganizację przeszedł w roku 1982 Dział I (*Abteilung I*), w którym skoncentrowano komórki organizacyjne ukierunkowane na ściśle praktyczną działalność Urzędu: pracę dokumentacyjną, opracowanie danych oraz usługi. Ostatnia komórka organizuje przykładowo obsługę gości zapraszanych przez parlamentarzystów lub chcących z własnej woli poznać pracę rządu czy parlamentu. Praca dokumentacyjna prowadzona jest w oparciu o własne archiwum, bibliotekę i biuro dokumentacji zdjęciowej. Przy opracowywaniu danych jest wykorzystywana technika komputerowa oraz mikrofilmy. O skali przedsięwzięć tej jednostki organizacyjnej może świadczyć fakt, że dostarcza ona materiały informacyjne do ponad 300 tys. instytucji w RFN i za granicą<sup>24</sup>.

Kolejny dział podstawowy — Dział II (*Abteilung II*) — stale i systematycznie dostarcza rządowi oraz jego urzędnikom informacji krajowych i zagranicznych. Informacje zbierane są z tzw. otwartych źródeł, czyli agencji informacyjnych, prasy, radia i telewizji. Dział nie korzysta z informacji tajnych lub poufnych przygotowywanych przez służby specjalne czy wojskowe. Praca w tym dziale trwa okrągłą dobę, bez przerw w święta i niedziele. Jej dobowy serwis informacyjny sięga 2 mln słów.

Następny element struktury — Dział III (*Abteilung III*) — zbiera, selekcjonuje i opracowuje informacje dotyczące różnych problemów politycznych, gospodarczych, społecznych czy kulturalnych, poruszanych przez rząd, parlament, partie, organizacje społeczne i związkowe. Pracownicy Urzędu zdobywają te informacje, uczestnicząc w konferencjach, spotkaniach i debatach organizowanych przez wszystkie te instytucje. Przeglądają też wydawane przez nie pisma i materiały informacyjne. Nie powielają jednak pracy Działu II, gdyż korzystają z innych źródeł informacji i nie koncentrują się na aktualności tych wiadomości. Opracowują je później pod kątem tematycznym i upowszechniają w formie biuletynów<sup>25</sup>. Pracownicy tego działu zajmują się również przygotowaniem i prowadzeniem działań w ramach *public relations*.

Zakres pracy ostatniego z podstawowych członów struktury urzędu — Działu IV (*Abteilung IV*) — łączy się z obowiązkiem upowszechniania informacji i podejmowania działań w ramach *public relations* w celu prezentowania oraz wyjaśniania zagranicznym mediom, rządowi i instytucjom poli-

<sup>24</sup> Zob. W. Kordes, H. Pollmann: *Das Presse- und Informationsamt...*, s. 66.

<sup>25</sup> Dziełem tego działu jest wydawnictwo *Das Bulletin* oraz biuletyny poświęcone polityce gospodarczej i finansowej, socjalnej, związkowej czy sprawom pracodawców lub kobiet. Ibidem, s. 81.



tyki władz Republiki Federalnej, co budząc zainteresowania sprawami RFN, służyć ma budowaniu zrozumienia dla niemieckiego punktu widzenia. O znaczeniu tego obszaru działalności urzędu świadczy fakt, iż ponad 60% jego całorocznego budżetu przeznaczają się na „prezentację Republiki Federalnej za granicą”<sup>26</sup>. Do realizacji założonych celów wykorzystuje się różne metody: zaopatrywanie ponad 300 zagranicznych korespondentów akredytowanych w RFN w różne materiały informacyjne; zapraszanie ich na cykliczne konferencje prasowe; organizowanie spotkań z przedstawicielami władz RFN; utrzymywanie kontaktów z działami prasowymi placówek dyplomatycznych w RFN; zapraszanie zagranicznych gości; wydawanie w różnych językach książek, broszur, prospektów, ulotek informujących, albumów oraz produkcja filmów informujących o życiu i problemach Republiki Federalnej. O propagowaniu RFN pamięta się też przy okazji organizacji różnych wystaw i targów, na które zaprasza się wielu gości z zagranicy. Wiele z tych działań jest prowadzonych wspólnie ze stowarzyszeniem *Inter Nationes*, utworzonym w 1952 roku w celu zbliżonym do zadań Działu III. Od połowy lat sześćdziesiątych w urzeczywistnianiu przyjętych celów współpracują obie struktury publicznej telewizji ARD i ZDF, które przygotowują specjalne programy telewizyjne przeznaczone do zagranicznej emisji.

Mimo obszernego zakresu prac związanych z popularyzacją obrazu RFN za granicą Dział IV wykonuje jeszcze jedno istotne zadanie — dostarcza kanclerzowi i członkom jego gabinetu informacji o stanie interesów Republiki Federalnej w różnych krajach świata. Wiadomości tego typu czerpane są przede wszystkim z lektury zagranicznych gazet i czasopism oraz stałego monitoringu stacji radiowych i telewizyjnych działających poza granicami RFN.

Ogrom przedsięwzięć podejmowanych przez Urząd Prasy i Informacji Rządu Federalnego zaskakuje, z jednej strony, swoją skalą i organizacją, z drugiej — ukazuje wagę, jaką rząd federalny przywiązuje do posiadania wielu różnorodnych wiadomości, niezbędnych w prowadzeniu rozległej działalności informacyjnej oraz szerokiego frontu przedsięwzięć związanych z rządowym *public relations*. Jest to zadanie o tyle trudne, że w obu tych sferach każde ministerstwo posiada swobodę działania. Autonomia poszczególnych resortów może być ograniczona tylko w sytuacji, gdy zakres problemowy podejmowanych spraw przekracza kompetencje ministerstwa. Wówczas nadzór nad prowadzonymi poczynaniami przejmuje Urząd Prasy i Informacji<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Jest to przy tym budżet niemały, gdyż w 1983 roku wyniósł on około 176 mln marek. Ibidem, s. 55 i 97.

<sup>27</sup> Zob. G. M. Friedmann: *Der Pressesprecher in den Bundesministerien*. „Publizistik” 1972, Heft 3—4, s. 317; F. Schürmann: *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informellen Instruments der Staatsleitung*. Berlin 1992, s. 75—77.

Ta koordynacyjna funkcja Urzędu podnosi jego znaczenie w strukturze organizacyjnej rządu bońskiego i czyni go ważnym instrumentem rządowej *Medienpolitik*.

### 4.3. Podstawowe formy i obszary działań prowadzonych w ramach rządowej polityki medialnej

Wśród działań rządu federalnego związanych z płaszczyzną operacyjną jego polityki medialnej **największy zakres organizacyjny i finansowy miały różne formy pomocy ekonomicznej przeznaczone przede wszystkim dla wydawnictw prasowych**. Zastosowano je po raz pierwszy w roku 1968 pod wpływem zaleceń sformułowanych przez Komisję Günthera w 1967 roku<sup>28</sup>. Główną formą tej pomocy było udzielanie przez Federalne Ministerstwo Gospodarki nisko oprocentowanych kredytów w ramach tzw. programu ERP (*European Recovery Program*), którego nadrzędny cel stanowiło utrzymanie różnorodności informacji i opinii w prasie. Kredyty mogły otrzymać wydawnictwa, których nakładem ukazywały się gazety i czasopisma służące „politycznemu informowaniu i kształtowaniu poglądów”, oraz drukarnie pracujące na potrzeby takich wydawnictw<sup>29</sup>. Oprócz kryterium politycznego przyjęto także kryterium ekonomiczne, gdyż program pomocy kredytowej obejmował małe i średnie wydawnictwa, których gazety miały w sumie dzienny nakład nie większy niż 160 tys. egzemplarzy. Szczególnie preferowane były przy tym wydawnictwa nie przekraczające 80 tys. egzemplarzy lub kooperujące ze sobą małe przedsiębiorstwa prasowe, wydające gazety posiadające samodzielną redakcję, tzw. *Vollredaktion*<sup>30</sup>. Udzielane kredyty przeznaczone były przede wszystkim na finansowanie technicznej modernizacji wydawnictw oraz kolportażu gazet i czasopism, a także na rozbudowę przedsiębiorstw prasowych. Ogółem w okresie realizacji programu ERP<sup>31</sup> udzielono łącznie 561 kredy-

---

<sup>28</sup> Zob. W. J. Schütz: *Entwicklung der Tagespresse*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Bonn 1999, s. 118; także rozdział 3.3. niniejszej pracy.

<sup>29</sup> Zob. *Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1994. Medienbericht '94. Drucksache 12/8587 des Deutschen Bundestages*. Bonn 1994, s. 142.

<sup>30</sup> W warunkach RFN posiadanie tzw. pełnej redakcji, czyli możliwości samodzielnego redagowania wszystkich działów gazety, jest świadectwem niezależności redakcyjnej i wydawniczej danego tytułu. Stąd też stopień koncentracji prasy codziennej mierzy się m.in. liczbą tzw. jednostek publicystycznych (*publizistische Einheiten*), a więc gazet mających własnie samodzielną redakcję (*Vollredaktion*), w stosunku do ogólnej liczby tytułów dzienników, których większość stanowią mutacje. Zob. W. J. Schütz: *Konzentration*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 162—163.

<sup>31</sup> Program pomocy kredytowej został zakończony w 1991 roku. Zob. W. J. Schütz: *Entwicklung der Tagespresse...*, s. 118.

tów na ogólną kwotę 303 mln marek, z czego blisko 64% otrzymały małe wydawnictwa, których pisma ukazywały się w nakładzie do 20 tys. egzemplarzy<sup>32</sup>.

Oprócz udzielania kredytów rząd federalny prowadził również inne formy pomocy ekonomicznej. W lipcu 1975 roku uruchomiony został program tzw. działań natychmiastowych (*Sofortmaßnahme*) przewidujący dotowanie przez rząd odsetek bankowych w celu zmniejszenia kosztów obsługi zadłużenia. W ramach tego programu, który zakończony został w 1982 roku, wyasygnowano ze środków budżetowych sumę 2,9 mln marek, co ułatwiło małym i średnim przedsiębiorstwom prasowym zaciągnięcie kredytów na ogólną sumę 60,6 mln marek, przeznaczonych głównie na rozbudowę zdolności produkcyjnych<sup>33</sup>.

Kolejną stosowaną przez rząd federalny formą pomocy jest subwencjonowanie pocztowego kolportażu prasy (tzw. *Postzeitungsdienst*). Ta tradycyjna, sięgająca XIX wieku forma państwowego wspierania dostarczania prasy za pośrednictwem poczty odgrywa w Republice Federalnej Niemiec ważną rolę. Dość powiedzieć, że w roku 1989 tą formą pomocy objętych było blisko 8400 tytułów gazet i czasopism o łącznym nakładzie sięgającym 2 mld egzemplarzy<sup>34</sup>. W swoim sprawozdaniu omawiającym sytuację mediów w RFN w 1985 roku gabinet boński uznał dotowanie kolportażu za „niezbyszalny instrument gwarantujący rozpowszechnianie prasy”<sup>35</sup>. W roku 1977 na mocy porozumienia między pocztą federalną a związkami wydawców prasy w RFN ustalono, że w roku 1985 udział wydawnictw w kosztach pocztowego kolportażu wzrośnie z około 35% do 50%, aby zmniejszyć rosnące obciążenia budżetu. Cel ten udało się osiągnąć już w roku 1984, co utwierdziło rząd federalny w kontynuowaniu tej formy pomocy<sup>36</sup>.

Za pośrednictwem poczty rząd wspiera przedsiębiorstwa prasowe i agencje informacyjne, stosując wydatne obniżki opłat za korzystanie z usług telekomunikacyjnych (tzw. *Gebührenvergünstigung*). Przykładowo, od 1974 roku agencje informacyjne płacą tylko połowę kosztów za przesyłanie przez łączę pocztowe informacji dla gazet, stacji radiowych i telewizyjnych oraz administracji państwowej<sup>37</sup>. Jest też zasadą, że wszelkie podwyżki pocztowych opłat telekomunikacyjnych dotyczą przedsiębiorstwa prasowe i agencje informacyjne w formie złagodzonej.

---

<sup>32</sup> Zob. *Medienbericht 1994...*, s. 142.

<sup>33</sup> Zob. *Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1985. Medienbericht'85. Drucksache 10/5663 des Deutschen Bundestages*. Bonn 1986, s. 63.

<sup>34</sup> Zob. H. Kläbunde: *Postzeitungsdienst*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 227.

<sup>35</sup> Zob. *Medienbericht'85...*, s. 60.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 63—64.

Ważną dziedzinę urzeczywistnienia polityki medialnej rządu stanowiła także telekomunikacja. Do wprowadzenia zmian w tym obszarze przygotowywano się bardzo starannie. W listopadzie 1973 roku powołano na zlecenie rządu niezależną komisję ekspertów, która miała wyznaczyć główne kierunki technicznego rozwoju telekomunikacji<sup>38</sup>. Komisja ta ukonstytuowała się w 1974 roku pod nazwą; Komisja ds. Rozbudowy Technicznego Systemu Komunikowania” (KtK) i w styczniu 1976 roku opublikowała swój raport, w którym opowiedziała się za modernizacją sieci łączy telefonicznych oraz rozszerzeniem zastosowania nowych technik komunikowania, takich jak wideotekst i faks<sup>39</sup>. Zalecenia te stanowiły podstawę ogłoszenia przez gabinet kanclerza Schmidta w kwietniu 1981 roku zamiaru budowy „zintegrowanej sieci łączności światłowodowej” służącej rozszerzeniu usług telekomunikacyjnych. Miesiąc później poczta federalna (*Deutsche Bundespost*) zapowiedziała stworzenie w największych miastach Republiki Federalnej Niemiec zintegrowanej światłowodowej sieci telekomunikacyjnej, nazwanej w skrócie BIGFON (*Breitbandiges Integriertes Glasfaser-Fernmeldeortsnetz*)<sup>40</sup>.

Na realizację projektu przeznaczono 150 mln marek z rządowego programu badawczego *Technische Kommunikation*. Instalację systemu poczta wykonywała wspólnie z firmami prywatnymi w siedmiu miastach: Berlinie, Hamburgu, Hannoverze, Düsseldorfie, Stuttgarcie, Norymberdze i Monachium. Prace montażowe zostały ukończone w grudniu 1983 roku<sup>41</sup>. Nowy system miał zapewnić nieznane do tej pory możliwości jednoczesnego połączenia poprzez kabel światłowodowy: (1) dwóch kanałów cyfrowego przekazu telefonicznego oraz transmisji danych lub tekstu, (2) od dwóch do sześciu kanałów telekomunikacyjnych, (3) całodobowego stereofonicznego kanału radiowego, (4) kanału łączności wideofonicznej.

Po dojściu do władzy koalicji CDU / CSU i FDP w 1982 roku rozpoczęła się „ofensywna faza” budowania sieci łączy opartych na miedzianych kablach koncentrycznych o możliwie jak najszerszym zasięgu (tzw. *Verkabelungsstrategie*)<sup>42</sup>. Inwestycja ta miała umożliwić wprowadzenie do telekomunikacji w RFN systemu przekazu cyfrowego ISDN, którego próbne wykorzystanie

---

<sup>38</sup> Zob. *Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1974)*. Drucksache 7/2104 des Deutschen Bundestages. Bonn 1974, s. 68.

<sup>39</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990*. Hrsg. W. J. Schütz. Konstanz 1999, s. 217.

<sup>40</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ein chronologisches Handbuch 1944—1988*. München—London—New York—Paris 1996, s. 353.

<sup>41</sup> Zob. *Medienbericht’85...*, s. 43.

<sup>42</sup> Zob. D. Stammler: *Neue elektronische Kommunikationstechniken*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 198—199.

testowano w 1986 roku w ramach tzw. projektów pilotujących w Mannheim i Stuttgarcie<sup>43</sup>. Od roku 1988 zaczęło się szerokie zastosowanie nowej techniki. Do końca 1989 roku udało się podłączyć do nowego systemu łączności kablowej (tzw. BVN — *Breitbandverteilnetz*) około 6,3 mln mieszkań, czyli blisko 24% ogólnej liczby gospodarstw domowych w tym czasie. Utworzony system połączeń pozwalał jednocześnie na przekaz 35 kanałów telewizyjnych oraz 30 stereofonicznych programów radiowych UKF i 16 cyfrowych programów dźwiękowych<sup>44</sup>.

Rząd federalny wraz z pocztą zainicjował również wykorzystanie techniki satelitarnej w dziedzinie radia i telewizji oraz telekomunikacji. Telewizja satelitarna już w roku 1980 stała się przedmiotem rokowań między rządami RFN i Francji, zakończonych podpisaniem 29 kwietnia tego roku układu, na mocy którego obie strony miały współdziałać w umieszczeniu na orbicie niemieckiego satelity TV-Sat oraz francuskiego TDF 1. Strona niemiecka była jednak w realizacji tego układu ograniczona stanowiskiem krajów związkowych, które zgodnie ze swoimi konstytucyjnymi uprawnieniami musiały wyrazić zgodę na emisję na obszarze całej RFN projektowanego satelitarnego programu telewizyjnego SAT 1 oraz dokonać podziału pięciu kanałów niemieckiego satelity<sup>45</sup>. Po długich pertraktacjach premierzy rządów krajowych zawarli w kwietniu 1987 roku porozumienie. Otworzyło ono drogę do sfinalizowania projektu. Dnia 21 listopada tego roku satelita TV-Sat 1 został umieszczony na orbicie. W roku 1989 rozpoczął pracę satelita rezerwowi TV-Sat 2.

Równolegle niemiecka poczta federalna rozpoczęła starania o uruchomienie własnego satelity telekomunikacyjnego. W grudniu 1983 roku zleciła prywatnemu konsorcjum budowę narodowego systemu łączności satelitarnej (*Deutsches Fernmeldesatelliten-System*) pod nazwą *DFS Kopernikus*<sup>46</sup>. Oprócz usług telekomunikacyjnych satelita miał także umożliwić transmisję sześciu programów telewizyjnych. I ten zamiar doczekał się realizacji. Dwa lata później niż planowano, w czerwcu 1989 roku, pierwszy niemiecki satelita telekomunikacyjny *DFS 1 Kopernikus* znalazł się na orbicie<sup>47</sup>.

Poczta federalna uczestniczyła także w międzynarodowych programach łączności satelitarnej: amerykańskim INTELSAT (od 1964 roku) i europejskim EUTELSAT (od 1985 roku), zapewniając swoim odbiorcom łączność telefoniczną, faksową, radiową i telewizyjną z całym światem<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> Zob. *Medienbericht*'85..., s. 44.

<sup>44</sup> Zob. D. Stammler: *Neue elektronische...*, s. 199.

<sup>45</sup> Zob. *Medienbericht*'85..., s. 45.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 46.

<sup>47</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation...*, s. 539.

<sup>48</sup> Zob. *Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1994. Medienbericht'94. Drucksache 12/8587 des Deutschen Bundestages*. Bonn 1994,

Wyliczając przedsięwzięcia poczty federalnej, należy również wspomnieć o jej udziale w urzeczywistnieniu podpisanego w maju 1978 roku przez premierów rządów krajowych programu upowszechniania telewizji kablowej w RFN. Programy pilotujące objęły cztery miasta: Berlin, Dortmund, Ludwigshafen i Monachium<sup>49</sup>. Program, choć finansowany i organizacyjnie przygotowany przez władze landów, opierał się na zapewnieniu przez pocztę technicznej strony przedsięwzięcia, które w latach 1984—1985 weszło w fazę realizacji.

**W działaniach rządu federalnego mieszczących się w obrębie polityki medialnej odrębny kierunek stanowiło wykorzystywanie i finansowanie badań naukowych.** Wprowadzenie w latach sześćdziesiątych zasady poprzedzania ważnych decyzji związanych ze sferą masowego komunikowania wnikliwą analizą wybranych problemów, dokonywaną przez niezależne komisje ekspertów (Komisja Michela — rok 1964, Komisja Günthera — rok 1967), ukazało znaczenie związków pomiędzy polityką a nauką w tej dziedzinie. Dlatego od roku 1971 rząd federalny wprowadził na stałe finansowanie badań naukowych do arsenału środków własnej *Medienpolitik*. Przyjęto przy tym założenie, że badania te nie mają być częścią projektów wykonywanych przez ośrodki uniwersyteckie czy inne placówki naukowe, ale mają stanowić dla nich badawczą alternatywę, obejmującą kluczowe — zdaniem rządu — kwestie<sup>50</sup>. Nakreślono główne kierunki badań: (1) studia nad zawodem dziennikarza, (2) analiza oferty medialnej, (3) odbiór mediów, (4) struktura mediów i inne problemy polityki komunikowania. Rozpatrywane kwestie omawiano w trakcie spotkań roboczych. W latach 1971—1972 odbyły się cztery takie spotkania<sup>51</sup>.

Z biegiem czasu krąg problematyki badawczej rozszerzał się. W roku 1974 w celu koordynacji prowadzonych badań powołano specjalną międzyresortową instytucję — *Interministerielle Arbeitskreis für Kommunikationsforschung* (IMA). Zmieniono także katalog rozważanych zagadnień. Znalazły się w nim takie kwestie, jak: badania nad komunikowaniem, struktura mediów i ich oferta, zawartość mediów, ich odbiór i oddziaływanie, ekonomika mediów, problemy prawne i polityczne<sup>52</sup>. W związku ze stale rosnącą liczbą tematów badawczych na początku lat osiemdziesiątych wprowadzono podział na trzy

---

s. 217—218; także J. Olędzki: *Komunikowanie w świecie. Narzędzia, teorie, unormowania*. Warszawa 1998, s. 39—40.

<sup>49</sup> Zob. *Medienbericht* '85..., s. 41—42.

<sup>50</sup> Zob. *Bericht über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1974)*..., s. 74.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 74—77.

<sup>52</sup> Zob. *Medienbericht über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1978)* — *Medienbericht* '78. Drucksache 8/2264 des Deutschen Bundestages. Bonn 1978, s. 107—108.

zasadnicze kierunki prac badawczych: (1) istniejąca oferta mediów — grupujący kwestie sformułowane w latach 1974—1978; (2) „nowe media” — obejmujący badania nad ich możliwym rozwojem, społeczną akceptacją, przewidywalnymi skutkami; (3) bibliografia i dokumentacja w obszarze masowego komunikowania<sup>53</sup>. Postanowiono także systematycznie publikować rezultaty prowadzonych działań.

Dążąc do zwiększenia udziału praktyków i teoretyków komunikowania w dyskusji nad tematyką prac badawczych wykonywanych pod egidą rządu federalnego, Federalny Urząd Prasy i Informacji zorganizował w roku 1980 tzw. naukowe rozmowy (*Wissenschaftliche Gespräche*), które od roku 1985 stały się coroczną formą konfrontacji opinii naukowców i polityków w sprawach dotyczących środków masowego komunikowania w RFN<sup>54</sup>. Do roku 1989 odbyło się w ramach tej inicjatywy rządu siedem spotkań, z których każde znalazło swoje odzwierciedlenie w formie publikacji książkowej<sup>55</sup>. W latach osiemdziesiątych zmieniono również zestaw głównych problemów badawczych: badania nad nadawcą, treść mediów, struktura mediów i ich oferta, odbiór mediów i ich oddziaływanie, ekonomika mediów i konkurencja między nimi, polityka medialna i prawo w zakresie mediów, pedagogika medialna oraz kwestie szczegółowe<sup>56</sup>.

**W zakres spraw łączących się z polityką medialną rząd boński włączył w latach siedemdziesiątych problematykę zawodu dziennikarskiego.** Już w pierwszym rządowym sprawozdaniu o sytuacji w prasie oraz radiu i telewizji w RFN z roku 1970 znalazło się stwierdzenie, iż rząd federalny „reprezentuje pogląd, że stworzenie jednolitego dodatkowego systemu zaopatrzenia emerytalnego dziennikarzy wszystkich mediów [...] podniosłoby mobilność zawodową dziennikarzy i przyniosłoby ogólną korzyść w pełnieniu przez prasę, radio i telewizję funkcji wobec społeczeństwa i państwa”<sup>57</sup>. Rząd podkreślił duże znaczenie poziomu wykształcenia dziennikarskiego i form jego doskonalenia. Ta ostatnia kwestia stała się w 1971 roku tematem prac badawczych prowadzonych na zlecenie rządu. Jednym z rezultatów tych badań była propozycja powołania specjalnej komisji ds. dziennikarskiego wykształcenia i rozwoju zawodowego, złożonej z przedstawicieli organizacji dziennikarskich, związków wydawców, kierownictwa publicznych stacji radiowo-telewizyjnych oraz członków Rady Prasowej. Komisja została utworzona

<sup>53</sup> Zob. *Medienbericht*'85..., s. 98—99.

<sup>54</sup> Zob. *Medienbericht*'94..., s. 273.

<sup>55</sup> Zob. *Chronologie und Bibliographie der Wissenschaftlichen Gespräche*. In: *Journalisten in Deutschland*. Hrsg. W. A. Mahle. München 1993, s. 257—258.

<sup>56</sup> Zob. *Medienbericht*'94..., s. 274—285.

<sup>57</sup> Zob. *Zwischenbericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland*. Drucksache VI/692 — *Deutscher Bundestag*. Bonn 1970, s. 8.

przy Radzie Prasowej i w roku 1973 przedstawiła memorandum, w którym proponowała oparcie kształcenia dziennikarzy na kierunkowych studiach uniwersyteckich<sup>58</sup>.

Rząd wspierał finansowo rozwój zawodowy dziennikarzy, przeznaczając w latach 1971—1974 na ten cel 300 mln marek rocznie. Pieniądze te wykorzystywano na kształcenie dziennikarzy, organizowanie kursów czy wydawanie fachowych pism. W roku 1975 w odpowiedzi na postulaty zawarte w memorandum z 1973 roku rząd uruchomił przez swoją agendę *Bundeszentrale für politische Bildung* program pomocy warsztatowej dla dziennikarzy mediów lokalnych. W ramach tego programu organizowano seminaria i dyskusje, wydawano poradniki i materiału pomocnicze<sup>59</sup>.

Również w kwestii zaopatrzenia emerytalnego dziennikarzy rząd podjął konkretne kroki. W lipcu 1973 roku kanclerz Willy Brandt zaakcentował podczas spotkania z premierami rządów krajowych potrzebę ustawowego uregulowania tej kwestii w pracach tzw. *Länderkommission*, zajmującej się głównie ustalaniem wysokości opłat abonamentowych<sup>60</sup>.

W następnych latach rząd w dalszym ciągu wspierał finansowo przedsięwzięcia służące rozwojowi zawodowemu dziennikarzy. Tylko w roku 1985 wyasygnował kwotę 340 tys. marek na organizację kursów i seminariów warsztatowych. Równolegle dotacje rządowe pokrywały koszty dziennikarskich studiów uniwersyteckich związane z przeprowadzeniem praktyk zawodowych odbywanych w redakcjach różnych mediów. Ta forma pomocy dotyczyła ośrodków reformujących tryb kształcenia na studiach dziennikarskich w kierunku wielostronnego wiązania teorii z praktyką. Do roku 1985 rządowe pieniądze zasilały studia dziennikarskie w trzech uniwersytetach: w Monachium (w latach 1974—1979), w Dortmundzie (w latach 1975—1980) oraz w Berlinie (w latach 1979—1984). Łącznie przekazano ponad 3 mln marek<sup>61</sup>.

Do roku 1986 zostały uregulowane sprawy zaopatrzenia emerytalnego dziennikarzy prasowych zgodnie z ogólnokrajowym ustawodawstwem w tej sferze. Natomiast dziennikarze zatrudnieni w publicznych stacjach radiowych i telewizyjnych uregulowali kwestie związane z zaopatrzeniem emerytalnym oraz zasiłkami chorobowymi w oddzielnych umowach (tzw. *Tarifverträge*) ze swoimi pracodawcami<sup>62</sup>.

**Jednak rozwój zawodowy dziennikarzy oraz ich socjalne uprawnienia nie przesłaniały rządowi w Bonn innych problemów tej grupy zawodowej. Dla rządu**

---

<sup>58</sup> Zob. *Bericht der Bundesregierung (1974)...*, s. 79—80; także *Medienpolitik. Dokumentation...*, s. 194.

<sup>59</sup> Zob. *Medienbericht'85...*, s. 145.

<sup>60</sup> Zob. *Bericht der Bundesregierung... (1974)...*, s. 81—82.

<sup>61</sup> Zob. *Medienbericht'85...*, s. 143—144.

<sup>62</sup> Zob. *Medienbericht'94...*, s. 291—292.



bońskiego istotnym elementem pracy dziennikarskiej była jej strona etyczna. W tej kwestii rząd opowiadał się zdecydowanie za ideą samokontroli środowiska dziennikarskiego. Za instytucjonalnego gwaranta tej idei uważał działającą od 1956 roku Radę Prasową (*Presserat*), a zwłaszcza jej komisję przyjmującą skargi i zażalenia zgłaszane przez osoby prawne i fizyczne wobec gazet i czasopism, a także ich wydawców, dziennikarzy i redaktorów (tzw. *Beschwerdeausschuss*). Aby zwiększyć skuteczność i wpływy tej komisji, rząd doprowadził w sierpniu 1976 roku do uchwalenia ustawy zapewniającej Radzie Prasowej coroczną dotację w wysokości 80 tys. marek<sup>63</sup>.

W 1971 i 1973 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opracowało zasady postępowania policji wobec dziennikarzy relacjonujących wydarzenia w celu uniknięcia sytuacji utrudniających wykonanie obowiązków jednej i drugiej stronie. Skoordynowane z ustaleniami Ministerstwa Sprawiedliwości oraz administracją sądową w poszczególnych landach ułatwiały pracę dziennikarzy<sup>64</sup>. W roku 1982 w toku konsultacji z Radą Prasową przyjęte zasady rozszerzono i dopasowano do aktualnych wymogów<sup>65</sup>.

Zakres działań prowadzonych przez rząd federalny w ramach polityki medialnej był więc bardzo szeroki i dotyczył różnych aspektów funkcjonowania mediów masowych w RFN. Rząd i jego instytucje starały się uważnie obserwować oraz wielostronnie analizować występujące w systemie środków masowego komunikowania zjawiska i tendencje. Ich zmienność w czasie była dodatkowym problemem, który próbowano sukcesywnie przezwyciężać.

#### 4.4. Prawne formy realizacji polityki medialnej bońskiego gabinetu

Aktywność legislacyjna jest głównym narzędziem polityki medialnej państwa<sup>66</sup>. **Rząd federalny może wykorzystać swoje konstytucyjne uprawnienia (art. 76. Ustawy zasadniczej) w zakresie inicjatywy ustawodawczej i wносить pod obrady parlamentu własne projekty ustaw.** Stwarza to rządowi szansę prawnego uregulowania różnych istotnych kwestii, w tym także i tych łączących się ze sferą *Medienpolitik*. Możliwości jego działania w tej dziedzinie

---

<sup>63</sup> Zob. *Medienbericht* '85..., s. 66–67; także: F. Rönneberger: *Selbstkontrolle der Presse*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 294–295.

<sup>64</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 293.

<sup>65</sup> Zob. *Medienbericht* '94..., s. 243–244.

<sup>66</sup> Ustawodawstwo jest najważniejszym, ale nie może być jedynym instrumentem polityki komunikowania oraz polityki medialnej państwa. Zob. F. Rönneberger: *Kommunikationspolitik. Teil 1...*, s. 84.

są jednak ograniczone. Zgodnie bowiem z art. 70. Ustawy zasadniczej określanie struktury organizacyjnej i programowej prasy, radia i telewizji leży w wyłącznych kompetencjach władz krajów związkowych. Mimo tego rząd boński w rozpatrywanym okresie czterdziestu lat próbował wielokrotnie zastosować instrumenty prawne do rozwiązywania szeregu problemów związanych z funkcjonowaniem mediów masowych. Nie wszystkie próby zakończyły się pomyślnie, nie zawsze bowiem parlament podzielał opinie rządu. Jednak te rządowe projekty, które zyskały postać ustawy przyjętej przez Bundestag i Bundesrat, tworzą dość szerokie spektrum tematyczne.

Dla uzyskania przejrzystości można wyróżnić dwie zasadnicze grupy. Pierwsza obejmuje zagadnienia mające w danym czasie największy ciężar gatunkowy. Ich unormowanie stanowiło jeden z głównych celów rządowej polityki medialnej. Grupę drugą tworzą z kolei kwestie będące swoistym otoczeniem podstawowych tematów *Medienpolitik* w Republice Federalnej Niemiec.

Przyjmując zatem punkt widzenia zawarty w kolejnych rządowych sprawozdaniach o sytuacji w dziedzinie środków masowego komunikowania w RFN oraz kierując się opiniami badaczy dokonujących retrospektywnej oceny legislacyjnego dorobku rządu federalnego, należy wymienić **trzy rządowe projekty ustaw regulujących najistotniejsze problemy rządowej polityki medialnej, uchwalone przez parlament:**

- (1) ustawa z 17 grudnia 1960 roku powołująca dwie rozgłośnie radiowe „prawa federalnego”: *Deutsche Welle* i *Deutschlandfunk* (*Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts*), nie dająca rządowi Adenauera zwycięstwa w walce o kontrolowaną przez rząd telewizję, ale tworząca radio federalne przeznaczone dla zagranicy, lecz *de facto* rządowe (zob. rozdział 5., s. 189)<sup>67</sup>;
- (2) ustawa o statystyce prasowej z 1 kwietnia 1975 roku (*Gesetz über die Pressestatistik*), dająca państwu ważny i unikalny w skali europejskiej instrument nadzoru nad procesem koncentracji w prasie (zob. rozdział 5., s. 192)<sup>68</sup>;
- (3) trzecia nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu konkurencji między mediami z 28 czerwca 1976 roku (*Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*), wprowadzająca kontrolę fuzji przed-

---

<sup>67</sup> Zob. A. Diller: *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 152–153.

<sup>68</sup> Zob. H. Flottau: *Finanziell unabhängig — und dennoch frei? Zur wirtschaftlichen und rechtlichen Situation der Presse*. In: *Porträts der deutschen Presse*. Hrsg. M. W. Thomas. Berlin 1980, s. 29; H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft. Strukturen, Probleme, Positionen*. In: *Medienpolitik*. Hrsg. H.-G. Wehling. Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1987, s. 16; *Medienbericht (1978)...*, s. 71.

siębiorstw Prasowych, będąca tym samym najpoważniejszym środkiem przeciwdziałania koncentracji w prasie (zob. rozdział 5., s. 196)<sup>69</sup>.

**Znacznie liczniejszą grupę stanowią projekty ustaw dotyczących spraw mieszczących się w całokształcie rządowej polityki medialnej.** W tym przypadku wymienić trzeba następujące propozycje ustaw, które zostały przyjęte przez Bundestag i Bundesrat:

- (1) ustawa o rozpowszechnianiu pism stanowiących „obyczajowe zagrożenie” dla młodzieży z 9 czerwca 1953 roku (*Gesetz über die Verbreitung der jugendgefährdender Schriften*), będąca pierwszym aktem prawnym RFN chroniącym młodzież przed negatywnym wpływem mediów<sup>70</sup>;
- (2) ustawa o prawach autorskich z 9 września 1965 roku (*Urheberrechtsgesetz*) pierwszy akt prawny regulujący tę kwestię w kategoriach ochrony dóbr osobistych i dóbr materialnych<sup>71</sup>;
- (3) nowelizacja ustawy o reformie prawa karnego z 23 listopada 1973 roku (*Das vierte Gesetz zur Reform des Strafrechts*), wprowadzająca pojęcie „twardej” i „miękkiej” pornografii oraz zakaz jej upowszechniania w pierwszej wersji<sup>72</sup>;
- (4) ustawa o prawie do odmowy składania zeznań przez pracowników prasy oraz radia i telewizji z 25 lipca 1975 roku (*Gesetz über das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitarbeiter der Presse und Rundfunk*), gwarantująca tak ważną w dziennikarskiej pracy anonimowość źródeł informacji oraz zachowanie tajemnicy redakcyjnej<sup>73</sup>;
- (5) ustawa o ochronie danych z 27 stycznia 1977 roku (*Bundesdatenschutzgesetz*), zawierająca liczne przepisy zabezpieczające dane osobowe podczas ich opracowywania<sup>74</sup>;
- (6) nowelizacja ustawy o kontroli fuzji przedsiębiorstw prasowych z 26 kwietnia 1980 roku (*die vierte Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*), rozszerzająca zakres kontroli o możliwości nadzoru nad połączeniami wydawnictw wydających gazety ogłoszeniowe<sup>75</sup>;
- (7) ustawa regulująca na nowo ochronę młodzieży przed oddziaływaniem mediów z 25 lutego 1985 roku (*Gesetz zur Neuregelung des Jugendschutzes in der Öffentlichkeit*), zakazująca produkcji, rozpowszechniania i sprowadzania produktów medialnych zawierających sceny gwałtu i przemocy, naruszające ludzką godność<sup>76</sup>;
- (8) piąta nowelizacja ustawy o kontroli fuzji przedsiębiorstw prasowych z 22 grudnia 1989 roku (*die fünfte Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschrän-*

---

<sup>69</sup> Zob. H. Flottau: *Finanziell unabhängig...*, s. 30–31; H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich...*, s. 16; *Medienbericht (1978)...*, s. 71.

<sup>70</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation...*, s. 71.

<sup>71</sup> Zob. W. Nordemann: *Urheberrecht*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 328–329.

<sup>72</sup> Zob. *Medienbericht '85...*, s. 103–104.

<sup>73</sup> Zob. *Medienbericht (1978)...*, s. 71.

<sup>74</sup> Zob. G. Wronka: *Datenschutz*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 67.

<sup>75</sup> Zob. *Medienbericht '85...*, s. 105–106.

<sup>76</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation...*, s. 368.

kungen), włączając w obszar kontroli także udziały mniejszościowe, jeśli prowadziłyby do ograniczenia wzajemnej konkurencji między udziałowcami lub do zmniejszenia ich rynkowej samodzielności<sup>77</sup>.

Te akty prawne nie wyczerpują arsenału środków prawnych używanych przez rząd federalny w urzeczywistnianiu jego celów i zamiarów odnoszących się do sfery *Medienpolitik*. Czasami, chcąc ominąć proceduralne etapy legislacyjne lub po prostu przyspieszyć rozwiązanie istniejącego problemu, rząd federalny korzystał z instytucji tzw. układu państwowego (*Staatsvertrag*) bądź też przewidzianych prawem umów czy układów. Wystarczy przypomnieć zabiegi gabinetu Konrada Adenauera wokół projektu tzw. ogólnego układu o radiu i telewizji (*Allgemeiner Rundfunkvertrag*) w latach 1955—1956, mającego w porozumieniu z władzami landów zreformować strukturę radia i telewizji w RFN. Porozumienie to miało mieć właśnie formę układu państwowego, aby ułatwić jego przyjęcie, gdyż zgodnie z prawem Republiki Federalnej Niemiec układy państwowe regulują problemy sporne między federacją a krajami związkowymi i nie wymagają opinii Bundestagu, potrzebna jest jedynie akceptacja parlamentów krajowych<sup>78</sup>. Podobnie przy okazji instalacji nowych łączy kablowych czy budowy niemieckiego satelity telekomunikacyjnego *Kopernikus* w latach osiemdziesiątych rząd za pośrednictwem poczty federalnej zawierał umowy z prywatnymi firmami, mogącymi zapewnić właściwą realizację opracowanych planów. Stosowanie środków prawnych zależało więc zarówno od politycznej wagi regulowanych kwestii oraz prawnych możliwości ich uregulowania, jak i od czynników praktycznych, takich jak koszty, czas czy poziom techniczny projektowanych rozwiązań. Rząd federalny starał się być zatem w tej dziedzinie elastyczny na miarę występujących uwarunkowań.

Elastyczność ta nie mogła jednak i nie może przekraczać granic wytyczonych obowiązującym w RFN prawem. Nad zgodnością działań rządu federalnego z konstytucyjnym porządkiem prawnym czuwa Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*), którego orzeczenia mają skutek nie dającej się zmienić ustawy. Decyzje Trybunału wywierają więc istotny wpływ na kształt polityki medialnej w RFN. Jednakże dwie z nich: z lutego 1961 roku (*erstes Fernsehurteil*) oraz z 16 czerwca 1981 roku (*drittes Fernsehurteil*) miały znaczenie historyczne — wyznaczyły bowiem nowe rozdziały *Medienpolitik*. Pierwsze orzeczenie utrwaliło na blisko dwadzieścia lat porządek prawny w sferze radia i telewizji, powstały po drugiej wojnie światowej przy udziale mocarstw okupacyjnych, a oparty na monopolu publicznych stacji radiowych i telewizyjnych o pluralistycznej struk-

<sup>77</sup> Ibidem, s. 577—578.

<sup>78</sup> Zob. L. Meissner: *Prasa w systemie politycznym RFN*. Warszawa 1974, s. 227; także G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 162.

turze wewnętrznej, odzwierciedlonej w składzie ich gremiów kontrolnych. Drugie z kolei zostało odczytane jako zgoda na prywatyzację radia i telewizji w RFN, przyczyniając się do wzrostu aktywności wszystkich sił politycznych i społecznych zainteresowanych utworzeniem prywatnego sektora radiowo-telewizyjnego. Trybunał Konstytucyjny był i jest zatem najważniejszą obok parlamentu i rządu instytucją polityki medialnej w Republice Federalnej<sup>79</sup>.

#### 4.5. Modelowe ujęcie organizacyjno-instytucjonalnej strony polityki medialnej rządu RFN

Prowadzenie szeroko zakrojonej, wieloaspektowej polityki medialnej wymaga właściwej organizacji pracy wszystkich instytucji rządowych zajmujących się tym zadaniem. Ogólne założenie, iż kanclerz federalny kieruje działaniami swojego gabinetu i odpowiada przed parlamentem za rezultaty rządowej polityki medialnej, ministerstwa zaś współtworzą tę politykę i zachowują po części samodzielność w jej uprawianiu, a Federalny Urząd Prasy i Informacji koordynuje całość przedsięwzięć, jest oczywistym uproszczeniem, nie pozwalającym na uchwycenie mechanizmów organizujących funkcjonowanie całego aparatu wykonawczego rządowej *Medienpolitik*.

W lepszym zrozumieniu tych mechanizmów może pomóc zastosowanie modelowego ujęcia rozpatrywanego problemu. Posługiwanie się w nauce modelami różnego rodzaju „polega przede wszystkim na ustalaniu izomorfizmu i analogii między układem badanym a jego modelem”. Modele służą więc „do zmniejszenia stopnia złożoności rozpatrywanych zjawisk w stopniu umożliwiającym ich poznanie (badanie) lub zmianę (projektowanie)”<sup>80</sup>. W naukach społecznych modele mają z reguły wartość opisowo-objaśniającą, pozwalającą na ukazanie czynników, cech, relacji mających istotne znaczenie dla poznania danego zjawiska czy problemu. W ujęciu modelowym tkwią bowiem znaczące walory heurystyczne<sup>81</sup>.

W przypadku modelu organizacyjnej strony polityki medialnej rządu federalnego celowe wydaje się wyznaczenie jego charakterystycznych cech, odzwierciedlających pozycje zajmowane przez instytucje kształtujące tę politykę oraz zachodzące między nimi relacje, mające podstawowe znaczenie dla

---

<sup>79</sup> Zob. M. Schuler-Harms: *Rundfunkaufsicht im Bundesstaat. Die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten*. Baden-Baden 1995, s. 11–12.

<sup>80</sup> Zob. Nowa encyklopedia powszechna PWN. T. 4. Warszawa 1996, s. 258–259.

<sup>81</sup> Zob. T. Goban-Klas: *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*. Warszawa–Kraków 1999, s. 52–53.

funkcjonowania całości analizowanej struktury. Wychodząc zatem z tego założenia, można wymienić następujące właściwości organizacyjnego modelu polityki medialnej rządu RFN:

- (1) **Przejrzysta struktura organizacyjna** — tworzą ją trzy główne elementy: kanclerz federalny, poszczególne ministerstwa oraz Urząd Prasy i Informacji Rządu Federalnego.
- (2) **Klarowny podział obowiązków** — kanclerz podejmuje decyzje związane z rządową *Medienpolitik* na posiedzeniach całego gabinetu i odpowiada za całość tej polityki przed parlamentem. Resorty realizują poszczególne wycinki tej polityki mieszczące się w zakresie ich kompetencji, ze szczególnym uwzględnieniem działalności informacyjnej oraz przedsięwzięć w ramach *public relations*. Urząd Prasy i Informacji Rządu Federalnego koordynuje prowadzone działania w przypadku, gdy wymagają one współdziałania kilku resortów bądź całego gabinetu.
- (3) **Autonomiczna pozycja ministerstw** — w zakresie polityki medialnej resorty posiadają swobodę podejmowania działań, wynikającą z ich przedmiotowej kompetencji<sup>82</sup>. Instytucjonalnym wyrazem samodzielności poszczególnych ministerstw są wyspecjalizowane w działalności informacyjnej referaty prasowe (*Pressereferate*) oraz referaty zajmujące się pracą związaną z *public relations*. Ponadto dwa resorty: zdrowia oraz spraw wewnętrznych wykorzystują w swojej pracy podległe im branżowe agendy, tzw. centrale federalne (*Bundeszentralen*). Jedna z nich specjalizuje się w problematyce ochrony zdrowia (*Bundezentrale für gesundheitliche Aufklärung*), druga — w zagadnieniach szeroko pojętego „kształcenia politycznego” (*Bundeszentrale für politische Bildung*)<sup>83</sup>.
- (4) **Istnienie resortów wiodących** — w ciągu lat wykształciła się zasada, iż niektóre ministerstwa ze względu na swój zakres przedmiotowy odgrywają w kształtowaniu rządowej *Medienpolitik* rolę szczególną. Są to trzy resorty: spraw wewnętrznych (zajmuje się ogólnymi relacjami: państwo — media masowe), gospodarki (ekonomika mediów, a zwłaszcza sprawy kontroli fuzji przedsiębiorstw prasowych oraz konkurencji między mediami)<sup>84</sup>, poczty i telekomunikacji (infrastruktura techniczna systemów łączności, w tym satelitarnej i kablowej). Główną formą przejawiania się wyjątkowej pozycji tych ministerstw jest opracowywanie przez nie projektów ustaw lub programów rządowych działań. Specyficzne zadania wykonuje Urząd Prasy i Informacji Rządu Federalnego, w którego gestii są sprawy rozwoju

<sup>82</sup> Zob. G. M. Friedmann: *Der Pressesprecher in den Bundesministerien...*, s. 316—317.

<sup>83</sup> Zob. F. Schürmann: *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung...*, s. 75.

<sup>84</sup> Wyjątkową pozycję resortu Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Gospodarki w realizacji zadań związanych z rządową *Medienpolitik* podkreśla H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich...*, s. 14.

zawodowego i sytuacji socjalnej dziennikarzy oraz finansowane przez rząd badania naukowe<sup>85</sup>.

- (5) **Szczególna pozycja niemieckiej poczty federalnej** — w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, a zwłaszcza w następnej dekadzie wzrosło znaczenie poczty federalnej jako instytucji realizującej rządowe plany w upowszechnianiu nowych technik komunikowania. Nie mogąc uczestniczyć z powodu konstytucjonalnych ograniczeń swoich kompetencji w tworzeniu nowego porządku prawnego w sferze mediów elektronicznych, rząd uczynił z poczty podstawowy instrument praktycznego urzeczywistniania swoich zamierzeń w dziedzinie nowych mediów.
- (6) **Różnorodność stosowanych metod działania politycznego** — w zależności od uwarunkowań związanych z konkretnym problemem polityki medialnej rząd wykorzystywał odmienne metody działania: regulacje prawne; negocjacje z innymi podmiotami *Medienpolitik*; naukową konsultację poprzedzającą i towarzyszącą procesowi podejmowania decyzji oraz ocenie skutków rządowej polityki; bezpośrednie kontakty ze związkami wydawców, organizacjami dziennikarskimi, kołami przemysłowców i handlowców, związkami zawodowymi oraz pozostałymi podmiotami polityki medialnej (forma: udział w konferencjach, zjazdach, wystawach, seminariach, dyskusjach itp.).
- (7) **Przestrzeganie fundamentalnej zasady rozdziału konstytucyjnych uprawnień w dziedzinie mediów masowych pomiędzy federacją a landami** — orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1961 zamknęło etap forsowania przez rząd federalny własnych koncepcji zmian w strukturze organizacyjnej prasy, radia i telewizji w RFN z naruszeniem konstytucyjnych kompetencji krajów związkowych. Od tego momentu w działalności całego rządu, jak i jego resortów zasada rozdziału konstytucyjnych uprawnień stała się podstawowym wyznacznikiem w uprawianiu polityki medialnej.

Wymienione cechy organizacyjnej struktury aparatu wykonawczego rządowej polityki medialnej obrazują jej funkcjonowanie w dwóch zasadniczych układach: wewnętrznym i zewnętrznym. Układ pierwszy tworzą instytucje rządowe uczestniczące w procesie programowania i realizowania polityki medialnej. Ich wzajemne relacje stymulują dynamikę działań podejmowanych w ramach rządowej *Medienpolitik*, a jednocześnie oddają funkcjonalne związki występujące między wszystkimi elementami składowymi układu<sup>86</sup>. Układ zewnętrzny

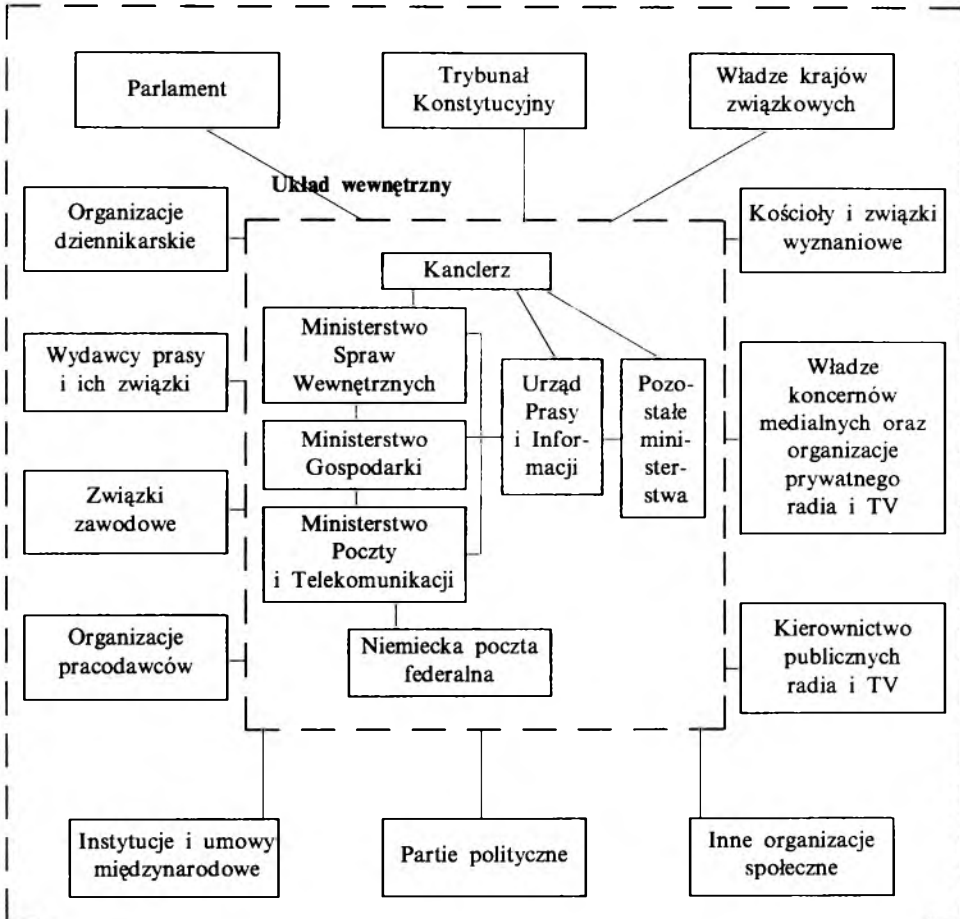
---

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Uwzględnienie relacji zachodzących pomiędzy elementami danego układu jest typowe dla modelu funkcjonalnego, który — obok modelu strukturalnego (wskazującego jedynie same elementy układu), dynamicznego (ukazującego działanie danego układu) oraz operacyjnego (pozwalającego przewidywać lub projektować działanie układu) — należy do podstawowych

Funkcjonalny model struktury organizacyjnej polityki medialnej  
rządu RFN

Układ zewnętrzny



Zródło: Badania własne autora.

trzny obejmuje inne podmioty polityki medialnej w Republice Federalnej Niemiec oraz instytucje międzynarodowe (takie jak Unia Europejska czy UNESCO). Ukazuje skalę możliwych zależności powstających w procesie kształtowania *Medienpolitik* rządu federalnego. Można zatem przyjąć, że interakcje zachodzące w obrębie układu wewnętrznego oraz między oboma

rodzajów modeli stosowanych w nauce o komunikowaniu. Zob. T. Goban-Klas: *Media i komunikowanie...*, s. 53.



układami głównymi określają mechanizm funkcjonowania aparatu organizacyjnego rządowej polityki medialnej, a także jej strukturalne uwarunkowania (zob. schemat 4. na s. 132).

Z przedstawionego modelu wynika więc, że jest on ukierunkowany na podmiotową rolę ministerstw w prowadzeniu polityki medialnej. Ich autonomia sprawia, że wszelkie problemy szczegółowe mogą być rozwiązywane bez potrzeby angażowania całego gabinetu. Dzięki temu posiedzenia rządu mogą być wykorzystywane do rozstrzygania kwestii o zasadniczym znaczeniu. Również pozycja Federalnego Urzędu Prasy i Informacji jest w modelowym ujęciu kluczowa. To od pracy Urzędu zależy sprawność funkcjonowania całego układu wewnętrznego. On bowiem kieruje przepływem informacji płynących od i do rządu. Zbieranie, przetwarzanie i udostępnianie tych informacji warunkuje skuteczność prowadzonych przez rząd działań. Podejmowanie decyzji opiera się na analizie informacji, a ich zakres tematyczny, wiarygodność, wieloaspektowość daje szansę właściwej oceny sytuacji i zastosowania adekwatnych instrumentów politycznych. Nieprzypadkowo Urząd podlega bezpośrednio kanclerzowi, Który stanowi ostateczną instancję w procesie programowania i realizowania rządowej *Medienpolitik*. W podejmowaniu decyzji mających charakter ogólny, a zarazem fundamentalny dla polityki rządu rola kanclerza jest decydująca. Kanclerz może przyspieszyć lub opóźnić podjęcie określonych działań. Wiele zależy jednak w tym wypadku od sugestii czy zaleceń sformułowanych przez konkretne ministerstwo lub urząd prasy i informacji. Wyrazisty podział kompetencji sprawia, iż z założenia kanclerz powinien w swoim działaniu opierać się na tego typu pomocy ze strony pozostałych elementów układu wewnętrznego.

Uwzględnienie w rozpatrywanym modelu układu wewnętrznego pozwala na zilustrowanie wielostronnych zależności występujących w procesie kształtowania rządowej polityki medialnej między elementami układu wewnętrznego a pozostałymi podmiotami niemieckiej *Medienpolitik*. Od aktywności tych podmiotów zależy zatem stopień ich wpływu na poczynania rządu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że rząd federalny musi brać pod uwagę alternatywne propozycje rozwiązania konkretnych kwestii polityki medialnej. Tego wymaga po prostu pragmatyka skutecznego działania. Zadaniem rządu jest jednak tworzenie i wykorzystywanie różnorodnych form kontaktu z pozostałymi podmiotami *Medienpolitik*. Negocjacje, wspólne debaty czy spotkania są przecież podstawowym sposobem budowania kompromisu, który w przypadku RFN, właśnie ze względu na wielość podmiotów, zajmuje w polityce medialnej miejsce szczególnie ważne<sup>87</sup>. Wzajemna wymiana poglądów i ob-

---

<sup>87</sup> W warunkach państwa federalnego oraz wobec wielości podmiotów kompromis jest w polityce medialnej RFN wyjątkowo ważny. Zob. G. G. Kopper: *Polityka komunikowania*

serwacji stwarza również możliwość wczesnego rozpoznania płaszczyzny sporów i zadrażnień, co może pomóc w uniknięciu sytuacji otwartego konfliktu.

W układzie zewnętrznym występują także elementy zajmujące szczególną pozycję. Z jednej strony mamy bowiem parlament i Trybunał Konstytucyjny, a więc instytucje sprawujące kontrolę nad rządową *Medienpolitik*. O ile jednak kontrola parlamentarna ma wymiar ogólny i nastawiona jest na konfrontowanie rządowych zamierzeń z efektami ich realizacji, o tyle Trybunał ocenia konstytucyjność poczynań władzy wykonawczej, a zwłaszcza przestrzeganie zasady rozdziału kompetencji federacji i landów dziedzinie mediów. Z drugiej zaś strony uwagę zwracają środki masowego komunikowania, które są zarówno przedmiotem, jak i podmiotem rządowej polityki medialnej<sup>88</sup>. Nakłada to na rząd obowiązek szczególnego traktowania mediów masowych, których wpływ przejawiający się w procesie mediatyzacji życia społecznego stale rośnie. Układ zewnętrzny stanowi zatem systemowe otoczenie rządu, które stale nań oddziałuje, kształtując sferę instytucjonalnych uwarunkowań jego polityki medialnej. Zasadniczą cechą przedstawionego modelu jest bowiem jego interaktywny charakter.

## 4.6. Dylematy rządowej polityki medialnej

W prowadzeniu polityki medialnej, w dostosowywaniu jej struktur organizacyjnych do wymogów czasu nie można nie brać pod uwagę pewnych istotnych aspektów tej polityki, stanowiących często jej rudymentarne obciążenie. W obszarze *Medienpolitik* rządu federalnego występują problemy będące niemal odwiecznym balastem, którym upływający czas przydaje bądź ujmuje znaczenia, ale które wciąż wywierają swoje piętno na kształt rządowej polityki medialnej. Ograniczenie negatywnego oddziaływania tych problemów lub próby ich przewyciężenia są jakby na stałe wpisane w rejestr dylematów tej polityki.

Pierwszym z takich zagadnień, sukcesywnie podejmowanych przez teoretyków i praktyków masowego komunikowania w RFN, jest **dominująca pozycja partii politycznych wśród podmiotów oddziałujących na politykę medialną rządu federalnego**. Dla niektórych autorów partie polityczne są wręcz „suwerenem władzy ustawodawczej i wykonawczej” w Republice Federalnej Niemiec, dostrzegającym w mediach przede wszystkim „potencjał manipu-

---

w RFN. W: *Problemy środków masowego przekazu w Republice Federalnej Niemiec*. Red. S. Flak-Meisner, M. Szulczewski. Warszawa 1985, s. 93.

<sup>88</sup> Zob. F. Ronneberger: *Ziele und Formen der Kommunikationspolitik*. „Publizistik” 1966, Heft 3—4, s. 401.

lacyjny”<sup>89</sup>. Problem ten objawił się ze szczególną ostrością w latach siedemdziesiątych w odniesieniu do funkcjonowania publicznych radia i telewizji w RFN, a ściślej do nadzorujących działalność tych mediów gremiów kontrolnych. Ich skład personalny, tworzony według „klucza partyjnego”, stał się gwarancją partyjnych wpływów w tych gremiach. „Upartyjnienie” dotyczyło wszystkich trzech instancji kierowniczych publicznych programów radiowych i telewizyjnych: rady programowej, rady administracyjnej oraz zarządcy stacji (*Intendant*). Obowiązywała przy tym zasada, iż proporcje partyjne w gremiach kontrolnych musiały być zgodne z układem sił w parlamencie danego landu<sup>90</sup>. O znaczeniu polityki personalnej w działaniach CDU/CSU czy SPD świadczy fakt, że o obsadę około 150 stanowisk w publicznych radiofonii i telewizji trwały zażarte spory przenoszone na forum parlamentów krajowych<sup>91</sup>. Zjawisko to uznano za „polityzację” polityki medialnej prowadzonej wobec publicznych radia i telewizji<sup>92</sup>, zagrażającą pluralistycznej strukturze radiofonii i telewizji.

W latach osiemdziesiątych partyjne parytety w kierowaniu mediami publicznymi straciły nieco na znaczeniu wskutek poszerzania składu gremiów kontrolnych o przedstawicieli różnych sił społecznych. Jednak „polityzacja” polityki medialnej zyskała swój nowy, aktualny do dziś wymiar. Jej zauważalną konsekwencją jest mylenie środków z celami. Medialna kariera politycznego ugrupowania lub jego przywódców staje się często celem partyjnej *Medienpolitik*, a nie środkiem. Partykularne interesy biorą zaś górę nad społecznymi celami, a media są postrzegane w kategoriach politycznego instrumentu<sup>93</sup>.

Licząca się pozycja partii w formułowaniu celów i programów polityki medialnej oznacza także wspieranie tendencji centralistycznych, gdyż partie są właśnie na takich zasadach zorganizowane<sup>94</sup>. Kłóci się to z federalistycznymi pryncypiami niemieckiej polityki medialnej, a więc może stanowić źródło potencjalnych konfliktów. Nie sprzyja integracji interesów regional-

---

<sup>89</sup> Zob. H. Schatz: *Interessen- und Machtstrukturen im Intereaktionsfeld*. In: *Massenkommunikation und Politik. Aktuelle Probleme und Entwicklungen im Massenkommunikationssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. H. Schatz, K. Lange. Frankfurt am Main 1982, s. 13–15.

<sup>90</sup> Zob. M. Kunczik: *Öffentlich-rechtliche versus kommerzielle Medien. Die Diskussion in Deutschland*. In: *Privat – kommerzieller Rundfunk in Deutschland. Entwicklungen, Forderungen, Regelungen, Folgen*. Bonn 1992, s. 24–25.

<sup>91</sup> Zob. P. von Zahn: *Nicht der Rundfunk ergreift die Partei – die Partei ergreift den Rundfunk*. „Rundfunk und Fernsehen” 1981, Heft 2–3, s. 285.

<sup>92</sup> Zob. U. Saxer: *Medienpolitik zwischen Selbständigkeit und Überfremdung*. „Media Perspektiven” 1981, Heft 2, s. 80.

<sup>93</sup> Ibidem, s. 87.

<sup>94</sup> Zob. F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik II: Kommunikationspolitik als Gesellschaftspolitik*. Mainz 1980, s. 207.

nych i federalnych<sup>95</sup>, osłabiając ideę „kooperatywnego federalizmu”. Dlatego wciąż ważnym celem rządowej polityki medialnej musi być poszukiwanie konsensusu między regionalizmem a centralizmem. Do tego zobowiązują normy konstytucyjne będące fundamentem tej polityki<sup>96</sup>.

**Relacje między centralizmem a regionalizmem łączą się jednak w Republice Federalnej Niemiec nieodzownie z federalizmem.** W latach osiemdziesiątych największym zwycięzcą batalii o upowszechnienie nowych mediów i prywatyzację sektora radiowo-telewizyjnego okazał się federalizm<sup>97</sup>. Nowe ramy prawne pozwalające na przeprowadzenie tych operacji zostały stworzone przez władze krajów związkowych, a rząd federalny pomógł w zbudowaniu technicznej infrastruktury tych przemian. Idea kooperatywnego federalizmu znalazła swoje praktyczne odzwierciedlenie. Federalizm ujawnił przy tym swoje zalety: możliwość wczesnego zlokalizowania konfliktów oraz umiejętność wyartykułowania różnych, często odmiennych interesów<sup>98</sup>. Tradycyjny spór o granice kompetencji landów i federacji w konstruowaniu prawnych warunków funkcjonowania radia i telewizji stracił na ostrości<sup>99</sup>.

**Powstanie prywatnych telewizji i radia zwiększyło rangę dualizmu w systemie środków masowego komunikowania w RFN.** Dualizm był bowiem immanentną cechą tego systemu od początku istnienia Republiki Federalnej Niemiec. Jego podstawę stanowił strukturalny podział na prywatną prasę oraz publiczne radio, a później telewizję. Ten pierwotny układ usankcjonowało „telewizyjne” orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 1961 roku (*erstes Fernsehurteil*). Dopiero w latach osiemdziesiątych zaczął się proces przeobrażeń. Pierwsze ustawy krajowe w Dolnej Saksonii, Saarze i Szlezwiku-Holsztynie przyjęte w 1984 roku rozpoczęły formowanie się wtórnego dualizmu, dualizmu związanego z prywatyzacją sektora radiowo-telewizyjnego w RFN. Dualizm mediów audiowizualnych został ostatecznie uprawomocniony układem państwowym podpisanym przez premierów rządów krajowych 3 kwietnia 1987 roku.

Istnienia prywatnego i publicznego sektora w radiu i telewizji rząd federalny nie może jednak traktować wyłącznie w kategoriach sukcesu. Wielość nadawców oraz różnorodność ich prawnego statusu nie zwiększa automa-

---

<sup>95</sup> Zob. W. Hilf: *Medienpolitik am Maßstab gesellschaftlicher Ziele*. „Media Perspektiven” 1978, Heft 5, s. 346.

<sup>96</sup> Zob. F. H. Fleck: *Klasische, magische Vielecke in Wirtschaftspolitik – und in Medienpolitik*. In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung*. Hrsg. M. Rühl, H. W. Stui-ber. Düsseldorf 1983, s. 80.

<sup>97</sup> Zob. Ch. Schwarz-Schilling: *Grenzlose Kommunikation. Bilanz und Perspektiven der Medienpolitik*. Frankfurt am Main 1993, s. 132.

<sup>98</sup> Zob. F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik II...*, s. 209.

<sup>99</sup> Zob. M. Kaase, F. Neidhardt, B. Pfetsch: *Politik und Ökonomie der Massenkommunikation*. „Publizistik” 1997, Heft 1, s. 7–8.

tycznie tak pożądanego w demokratycznym społeczeństwie pluralizmu opinii i poglądów<sup>100</sup>. Poza tym w Republice Federalnej Niemiec głównymi inwestorami na rynku komercyjnych telewizji i radia stały się wielkie koncerny prasowe Springera, Bauera, Burdy czy Holtzbrincka<sup>101</sup>, co można traktować jako pewne zagrożenie pluralizmu w dziedzinie mediów masowych.

W odniesieniu do publicznych radia i telewizji państwo mogło sprawować polityczną, administracyjną i ekonomiczną kontrolę nad działaniem obu mediów. Udział przedstawicieli władz państwowych w gremiach kontrolnych obu instytucji oraz ustalanie w drodze układów państwowych wysokości opłat abonamentowych i zakresu stosowania reklamy gwarantował wpływ państwa na politykę programową publicznych rozgłośni i stacji telewizyjnych<sup>102</sup>. Natomiast samodzielne pod względem ekonomicznym komercyjne stacje radiowe i telewizyjne mogą się uchylać od ustawowego obowiązku publikowania określonych treści (tzw. *Grundstandard*)<sup>103</sup>.

Niezależnie zatem od czasów dualizm w przypadku polityki medialnej w RFN prowadził zawsze do starcia dwóch modeli ustroju mediów masowych: modelu rynkowego opartego na wolnej grze sił ekonomicznych oraz modelu administracyjnego kierowania mediami, w którym państwo bierze aktywny udział<sup>104</sup>. Dualizm w Republice Federalnej Niemiec nie tylko więc oznaczał i oznacza konfrontację interesów ekonomicznych dwóch systemów medialnych opartych na odmiennych stosunkach własnościowych, lecz także — a może przede wszystkim — łączy się z pytaniem o skalę uczestnictwa państwa w kształtowaniu systemu medialnego w RFN.

W tej kwestii nie ma już tradycyjnego podziału na zwolenników leseferyzmu i etatyzmu. Racje są znacznie bardziej złożone. Zapoczątkowany w latach siedemdziesiątych proces deregulacji, czyli ograniczania możliwości oddziaływania państwa na sferę mediów, wzmocnił ten punkt widzenia, który zakłada, że „dla swobodnego i dynamicznego rozwoju mediów niezbędne jest »odpaństwowienie« polityki medialnej”<sup>105</sup>. Chodzi o zmniejszenie zakresu prawnych i politycznych interwencji instytucji państwowych w dziedzinę środków masowego komunikowania. Nie neguje się przy tym roli państwa jako strażnika konstytucyjnych norm warunkujących funkcjonowanie demokratycznego systemu mediów. Zwraca się jednak uwagę na to, aby państwo — a zwłaszcza

---

<sup>100</sup> G. Braun: *Massenmedien und Gesellschaft*. Tübingen 1990, s. 2—3.

<sup>101</sup> Zob. *Daten zur Mediensituation in Deutschland*. Dodatek do rocznika 1991 „Media Perspektive”, s. 32—41.

<sup>102</sup> Zob. H. Schatz: *Interessen- und Machtstrukturen...*, s. 15.

<sup>103</sup> Zob. B. Pfetsch: *Politische Folgen der Dualisierung...*, s. 13.

<sup>104</sup> M. Kaase, F. Neidhardt, B. Pfetsch: *Politik und Ökonomie...*, s. 7.

<sup>105</sup> P. Schiwy: *Das duale Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland als Vorbild für Europa*. In: *Medien in Deutschland. Nationale und internationale Perspektiven*. Hrsg. W. A. Mahle. München 1990, s. 154.

rząd — uzasadniało publicznie „jakąkolwiek ingerencję w jakąkolwiek część obiegu opinii”<sup>106</sup>. Zapewnienie szerokiego dostępu do informacji, do udziału w procesie komunikowania dla różnych sił społecznych stanowi jeden z najważniejszych dylematów współczesnej polityki medialnej<sup>107</sup>. Dlatego wszelkie dążenia — typowe zresztą dla struktur biurokratycznych — do utrzymania lub rozszerzenia władzy poprzez utrudnianie dostępu do informacji, poprzez próby obchodzenia obowiązku udzielania informacji mediom jest świadectwem rzeczywistych intencji państwa w prowadzeniu polityki medialnej<sup>108</sup>.

**Nie brak jednocześnie argumentów uzasadniających konieczność aktywnej postawy państwa wobec systemu medialnego.** W przypadku RFN odnoszą się one przede wszystkim do rządu federalnego, będącego głównym architektem i wykonawcą państwowej *Medienpolitik*. Z uwagi na rosnące znaczenie czynników ekonomicznych w działalności mediów masowych odgrywają one coraz ważniejszą rolę również w polityce medialnej. Można wręcz mówić o zmianie paradygmatu tej polityki — następuje odchodzenie od politycznej czy kulturowej optyki w ocenie procesów i zjawisk występujących w obszarze masowego komunikowania w stronę kryteriów gospodarczych, które stają się podstawą politycznego procesu decyzyjnego<sup>109</sup>. Dlatego głównych powodów aktywności państwa w sferze mediów upatruje się w potrzebie przeciwstawiania się nadużyciom wynikającym z zajmowania pozycji monopolistycznej przez koncerny medialne na poziomie lokalnym, regionalnym czy ogólnokrajowym<sup>110</sup>. Zadanie to staje się jednak coraz trudniejsze, gdyż w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych techniczna ekspansja nowych mediów doprowadziła do stworzenia „ponadnarodowego przemysłu medialnego”, który wykracza poza tradycyjne, państwowe granice pojmowania takich pojęć, jak: „swoboda głosu poglądów, artystyczna jakość, społeczny interes, społeczna integracja, tożsamość kulturowa i regionalna samodzielność”<sup>111</sup>.

---

<sup>106</sup> J. Keane: *Media a demokracja*. Londyn 1992, s. 90.

<sup>107</sup> Zob. H. Schmidt: *Kommunikationspolitik und das Recht auf Kommunikation: eine Zusammenfassung*. In: *Informationsfreiheit. Free Flow of Information*. Hrsg. H. Bohrmann, J. Hackforth, H. Schmidt. München 1977, s. 55.

<sup>108</sup> Zob. C.-P. Gerber: *Funktionen der Massenkommunikation in einem demokratischen System*. In: *Die Massenmedien und die Organisation politischer Interessen*. Hrsg. C.-P. Gerber, M. Stosberg. Bielefeld 1969, s. 38.

<sup>109</sup> Zob. B. Schneider: *Mediensystem*. In: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Hrsg. O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer. Opladen—Wiesbaden 1998, s. 427—428.

<sup>110</sup> Zob. M. Schuler-Arms: *Rundfunkaufsicht im Bundesstaat. Die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten*. Baden-Baden 1995, s. 14—15.

<sup>111</sup> Zob. W. Schulz: *Die Transformation des Mediensystems in den Achtzigern. Epochale Trends und modifizierende Bedingungen*. In: *Rundfunk im Wandel: Beiträge zur Medienforschung*. Hrsg. A. Kutsch, Ch. Holtz-Bacha, F. R. Stuke. Berlin 1993, s. 158.

**Internacjonalizacja i globalizacja procesów związanych z rozwojem technik komunikowania powoduje w rezultacie kryzys dotychczasowych metod oddziaływania państwa na sferę mediów<sup>112</sup>, co zmusza rządy do poszukiwania innych sposobów powstrzymania negatywnych skutków tych procesów. W przypadku RFN skalę trudności pogłębia fakt, iż koncerny medialne oprócz koneksji międzynarodowych posiadają sieć powiązań z partiami politycznymi<sup>113</sup>. W tej sytuacji rządowa *Medienpolitik* może liczyć na wsparcie w skali międzynarodowej. Porozumienia w ramach Unii Europejskiej czy układu w sprawie cel i handlu GATT dają bowiem szansę podjęcia skuteczniejszych kroków<sup>114</sup>.**

---

<sup>112</sup> Zob. U. Saxer: *Medienkommunikation und geplanter Gesellschaftswandel*. In: *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde*. Hrsg. M. Kaase, W. Schutz. Opladen 1989, s. 86.

<sup>113</sup> Powiązania z partiami politycznymi są w RFN ważnym źródłem siły koncernów medialnych, zwłaszcza na poziomie regionalnym. Zob. H. Hege: *Die Aufgabe der Medienpolitik*. „Rundfunk und Fernsehen” 1994, Heft 2, s. 246.

<sup>114</sup> Zob. B. Schneider: *Mediensystem...*, s. 427.

## **5. Realizacja polityki medialnej rządu federalnego w latach 1949—1989**

### **5.1. Chronologiczne ujęcie i periodyzacja rządowej *Medienpolitik***



rozpatrywaniu efektów ludzkiej działalności pomocne może być ujęcie chronologiczne. Pozwala ono, z jednej strony, na uchwycenie tendencji i procesów rozwojowych, charakterystycznych dla rozpatrywanego okresu; z drugiej zaś strony umożliwia ukazanie zjawisk i faktów, które, choć jednora-

zowe lub krótkotrwałe, nie były bez znaczenia dla rozwoju wydarzeń. Przemiany społeczne nie mają bowiem wyłącznie charakteru kontinuum, powstają również zjawiska, które wprawdzie znikają w toku przeobrażeń, ale ich chronologiczna rekonstrukcja daje przynajmniej szansę uświadomienia sobie innych możliwości rozwojowych<sup>1</sup>. W odniesieniu do sfery polityki stwarza to sposobność do prześledzenia istniejących w danym czasie opcji politycznych, proponujących rozwikłanie konkretnego problemu lub opowiadających się za wybranym kierunkiem rozwoju.

Ujęcie chronologiczne skłania także do próby periodyzacji przemian i zdarzeń zachodzących w analizowanym przedziale czasowym. Periodyzacja wytycza bowiem zasadnicze etapy rozwojowe, wydzielające najbardziej istotne z punktu widzenia rozważanej problematyki zjawiska i procesy. Szczególnie istotnym elementem periodyzacji jest wybór jej kryteriów, odzwierciedlających optykę badawczą. W przypadku zagadnień związanych z polityką medialną w RFN jedyną próbą ich periodyzacji jest propozycja M. Wulff-Nienhüser. Formułując ją, autorka wymienia na wstępie najważniejsze — jej zdaniem — fakty, będące cezurami w rozwoju niemieckiej *Medienpolitik*. Za takie uznaje:

---

<sup>1</sup> Znaczenie chronologicznego ujmowania zjawisk związanych z masowym komunikowaniem akcentuje G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ein chronologisches Handbuch 1944—1988*. München—London—New York—Paris 1996, s. 9—10.



- koniec fazy licencyjnej i utworzenie Republiki Federalnej Niemiec w 1949 roku;
- odzyskanie przez RFN pełnej suwerenności w 1955 roku;
- pierwsze „orzeczenie telewizyjne” Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe (tzw. *erstes Fernsehurteil*) z 28 lutego 1961 roku;
- początek rządów koalicji partii SPD/FDP w 1969 roku;
- ogłoszenie 27 stycznia 1976 roku sprawozdania powołanej przez rząd federalny niezależnej komisji ekspertów zajmującej się rozbudową systemu technik komunikowania (*Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems* — KtK);
- przejęcie władzy w październiku 1982 roku przez koalicję CDU/CSU i FDP;
- wybory do Bundestagu w styczniu 1987 roku;
- polityczne zjednoczenie obu części Niemiec uchwalone oficjalnie 3 października 1989 roku<sup>2</sup>.

W przytoczonym zestawie faktów są zarówno wydarzenia bezpośrednio mieszczące się w obszarze polityki medialnej (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, raport komisji ekspertów), jak i zdarzenia mające bardziej rozległy, ogólnopolityczny wymiar (utworzenie RFN, odzyskanie pełnej suwerenności, przejęcie władzy przez nową koalicję). Świadczy to o wyraźnym splataniu się *Medienpolitik* z kwestiami szeroko pojmowanej polityki. Szczególnie istotną cezurę stanowiła zmiana rządzącej w Bonn koalicji partyjnej (w latach 1969 i 1982), łącząca się z utworzeniem nowego rządu federalnego. M. Wulff-Nienhüser dostrzega więc ważką pozycję rządu w kształtowaniu polityki medialnej w RFN. Wybrane przez autorkę wydarzenia posłużyły do wyodrębnienia głównych faz rozwojowych *Medienpolitik* w Republice Federalnej:

- (1) faza licencyjna, obejmująca wydawanie prasy i uruchamianie stacji radiowych na mocy decyzji mocarstw okupacyjnych (lata 1945—1949);
- (2) faza poszukiwania pozycji i stref wpływów przez podmioty polityki medialnej w okresie ograniczonej suwerenności RFN (lata 1950—1955);
- (3) faza walki o drugi program telewizji (*Zweites Deutsches Fernsehen* — ZDF) — w latach 1956—1960;
- (4) faza dyskusji o wypaczeniach konkurencji w sferze środków masowego komunikowania oraz o procesie koncentracji prasy (lata 1961—1969);
- (5) faza tzw. wzmocnienia (*Erstarkung*) *Medienpolitik* w latach 1970—1975;
- (6) faza debaty o nowych mediach (lata 1976—1982);
- (7) faza zmagania o nowy porządek prawny i stworzenie dualnego systemu mass mediów w RFN (lata 1983—1986);

---

<sup>2</sup> Zob. M. Wulff-Nienhüser: *Anmerkungen zu Aufbau und Darstellung eine Lese- und Benutzungsanleitung*. In: *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990*. Hrsg. W. J. Schütz. Konstanz 1999, s. 26.

- (8) faza zaost్రzania się konkurencji między publicznymi a prywatnymi telewizją i radiem w RFN oraz pogłębiania się współdziałania państw Europy Zachodniej w dziedzinie mediów elektronicznych<sup>3</sup>.

Przedstawiona koncepcja M. Wulff-Nienhüser ujmuje dominujące w wyróżnionym okresie problemy i zagadnienia, tworzące zjawiska i procesy występujące w dziedzinie polityki medialnej w Republice Federalnej w ciągu 45 lat. Ze względu na swój całościowy i bezprecedensowy charakter stanowi ona na gruncie niemieckiej nauki o masowym komunikowaniu podstawowy układ odniesienia w przypadku rozpatrywania historycznego rozwoju problematyki łączącej się z polityką medialną. Przez uwypuklenie roli rządu federalnego w kształtowaniu *Medienpolitik* tworzy ona również czasowe ramy rozważań pomieszczonych w tym rozdziale, koncentrujących się właśnie na działaniach tworzących rządową politykę medialną w latach 1949—1989.

Do przyjęcia tego założenia skłania także fakt, że koncepcja M. Wulff-Nienhüser koresponduje dość wyraźnie z istniejącymi w niemieckiej nauce o dziejach mass mediów próbami periodyzacji historycznego rozwoju poszczególnych środków masowego komunikowania, zwłaszcza tych najważniejszych: prasy, radia i telewizji. Kryteria podziałów są zróżnicowane, uwzględniają bowiem polityczne, ekonomiczne oraz kulturalne aspekty przemian w dziedzinie mediów. Jednakże mimo niewątpliwych związków pomiędzy środkami masowego komunikowania a polityką, kulturą lub ekonomiką — media przeobrażają się również według własnej logiki rozwoju, która określana jest przez ich techniczne uwarunkowania, mechanizmy finansowania, przekazywane przez nie treści bądź związany z nimi czynnik ludzki. Odmienny charakter tych determinantów sprawia, iż w opinii niemieckich autorów trudno ujmować łącznie dzieje prasy lub radiofonii po 1949 roku<sup>4</sup>. Z tego też powodu brak wśród opracowań dotyczących historii mediów w RFN koncepcji wyznaczającej etapy rozwoju całego systemu mass mediów. Przeważają próby periodyzacji rozwoju prasy lub samych dzienników czy czasopism, radia bądź telewizji. Jednakże i w tych opracowaniach można dostrzec pewne wzajemne korelacje czasowe i problemowe.

W odniesieniu do prasy J. Wilke wymienia cztery zasadnicze etapy historycznego rozwoju:

- (1) okres ekspansji prasy w latach 1949—1955;
- (2) okres postępującej koncentracji prasy w latach 1956—1975;
- (3) okres stabilizacji rynku prasowego w latach 1976—1989;
- (4) okres przemian po zjednoczeniu Niemiec po roku 1990<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 31—667.

<sup>4</sup> Wpływ tych czynników na kształt i stan badań nad historią masowego komunikowania w RFN podkreśla J. Wilke: *Überblick durch Phasengliederung*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Bonn 1999, s. 19—20.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 20.

M. L. Kiefer, kierując się kryteriami związanymi z politycznymi, technicznymi i społecznymi uwarunkowaniami procesu przeobrażeń występujących w radiu i telewizji w Republice Federalnej Niemiec, wyznacza z kolei pięć głównych faz rozwojowych obu mediów:

- (1) faza monopolu radia (lata 1945—1954);
- (2) faza rywalizacji radia i telewizji w społecznym odbiorze (lata 1954—1964);
- (3) faza rozwoju radia i telewizji jako instytucji prawa publicznego (lata 1964—1985);
- (4) faza działania radia i telewizji w systemie dualnym (lata 1985—1997)<sup>6</sup>.

Natomiast H. Bausch dzieli historię radia i telewizji w RFN w latach 1945—1980 jedynie na dwie części, uważając utworzenie drugiego programu telewizyjnego (*Zweites Deutsches Fernsehen*) w roku 1961 za wydarzenie o znaczeniu przełomowym<sup>7</sup>.

Interesujące uzupełnienie przedstawionych wizji historycznego rozwoju systemu masowego komunikowania w RFN stanowi — na gruncie polskiej nauki o komunikowaniu — propozycja E. Stasiak-Jazukiewicz. Zakreśla ona — na podstawie kryteriów związanych z przemianami politycznymi oraz strukturalnymi przekształceniami w systemie mediów w RFN — cztery główne etapy rozwojowe tego systemu, obejmujące następujące przedziały czasowe<sup>8</sup>:

- (1) etap pierwszy (lata 1949—1954), którego początek wyznacza utworzenie Republiki Federalnej, a koniec łączy się z uzyskaniem przez RFN pełnej suwerenności;
- (2) etap drugi (lata 1954—1968), zdominowany przez problem narastającej koncentracji prasy niemieckiej;
- (3) etap trzeci (lata 1969—1978), w którym podstawowymi kwestiami były: rosnąca koncentracja prasy oraz proces demokratyzacji struktur redakcyjnych niemieckich gazet i czasopism w wyniku postępów tzw. ruchów statutowych;
- (4) etap czwarty (od roku 1978), łączący się z upowszechnieniem nowych mediów, a zwłaszcza telewizji kablowej i satelitarnej.

W wymienionych koncepcjach można dostrzec zbieżność wielu zagadnień i czasowych granic w wydzielonych okresach rozwojowych. Narzucona przez aliantów struktura radiofonii w RFN, długotrwały okres monopolu publicznego radia i telewizji, rosnąca koncentracja prasy czy coraz większe upowszechnianie się mediów elektronicznych — to tematyczne pomosty zespala-

---

<sup>6</sup> Zob. M. L. Kiefer: *Hörfunk- und Fernsehnutzung*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik...*, s. 428—444.

<sup>7</sup> Zob. H. Bausch: *Rundfunk in Deutschland. Rundfunkpolitik nach 1945*. Erster und Zweiter Teil. Bd. 3, 4. München 1980.

<sup>8</sup> Zob. E. Stasiak-Jazukiewicz: *Prasa niemiecka*. Cz. 2: *Prasa niemiecka w latach 1949—1989*. Warszawa 1992, s. 9—13.

jące przedstawione próby periodyzacji, a zarazem wyznaczające krąg zagadnień, tworzących problemowy fundament niemieckiej *Medienpolitik*, których nie można nie uwzględnić w rozważaniach nad procesem kształtowania się polityki medialnej rządu federalnego.

## 5.2. Działania rządu bońskiego w pierwszych latach istnienia RFN (1949—1955)

Za pierwsze poczynania rządu federalnego odnoszące się do sfery polityki medialnej można uznać akceptację zasad współdziałania z utworzoną w **październiku 1949 roku** instytucją Federalnej Konferencji Prasowej (*Bundespressekonferenz*), będącą spółką prawa publicznego, nawiązującą do tradycji *Pressekonferenz* z czasów Republiki Weimarskiej. Doceniając znaczenie rządowej działalności informacyjnej, gabinet Adenauera zgodził się na to, by przedstawiciele poszczególnych ministerstw i innych urzędów państwowych prezentowali swoje stanowisko wobec określonych zagadnień na codziennych konferencjach prasowych, a kanclerz federalny raz w tygodniu odpowiadał na pytania dziennikarzy<sup>9</sup>.

W roku 1950 rząd federalny zajął się dwiema sprawami związanymi z funkcjonowaniem mass mediów. Po pierwsze, wiosną został opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i przyjęty na posiedzeniu gabinetu projekt ustawy chroniącej młodzież przed wpływem „nieprzyzwoitych i brukowych czasopism” (*Schmutz- und Schundzeitschriften*), wzorowany na podobnej ustawie z 1926 roku. Po drugie, w maju kanclerz Konrad Adenauer publicznie skrytykował istniejący system radiofonii w RFN, uważając, że powoduje on „utrudnianie pracy rządu”, gdyż stanowi instrument służący opozycyjnej SPD<sup>10</sup>. Zapowiedział opracowanie projektu ustawy rozszerzającej kompetencje federacji w dziedzinie radia m.in. o przyznawanie częstotliwości nadawczych. Aktywność rządu w tej kwestii wywołała reakcję pozostałych stron zainteresowanych prawem w zakresie radiofonii, tzn. władz krajów związkowych oraz przedstawicieli działających regionalnych stacji radiowych. Branżowa podkomisja tzw. stałej konferencji ministrów kultury poszczególnych landów (*Ständige Kulturministerkonferenz der Länder*) przedstawiła bowiem już w lipcu własny projekt ustawy regulującej zasady funkcjonowania radiofonii (tzw. *Bundesrundfunkgesetz*), poddając ją nadzorowi Ministerstwa Kultury danego landu. Natomiast utworzona w czerwcu 1950 roku „wspólnota robocza publiczno-prawnych rozgłośni” istniejących w RFN (ARD — *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in*

<sup>9</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 119.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 121—122.

der Bundesrepublik Deutschland) wysunęła odrębny projekt ustawy o radiofonii, której organizacja podlegałaby kompetencjom krajów związkowych, a na szczeblu ogólnokrajowym specjalnej radzie (*Rundfunkbeirat*), w której skład wchodziłoby przedstawicieli rozgłośni, Bundestagu i Bundesratu<sup>11</sup>. W tej sytuacji rząd federalny, nie mający jeszcze własnego projektu, został wyprzedzony przez politycznych rywali, którzy pod koniec 1950 roku zbliżyli swoje stanowiska.

W roku 1951 rząd federalny podjął próby przejęcia inicjatywy w prawnej reorganizacji struktur radiofonii w RFN. W maju na forum Bundestagu minister spraw wewnętrznych Robert Lehr oświadczył w odpowiedzi na interpelację poselską, że rząd nie przygotował jeszcze własnego projektu ustawy dotyczącej radia, gdyż czeka na zniesienie wszelkich zarządzeń i ustaw władz okupacyjnych, „które wciąż zachowują zwierzchność nad radiofonią w RFN”, także w zakresie przydziału częstotliwości<sup>12</sup>. Dążąc do odzyskania tej zwierzchności, kanclerz Adenauer wystosował jeszcze pod koniec maja pismo do reprezentanta mocarstw okupacyjnych, amerykańskiego wysokiego komisarza Johna McCloya, w którym wyraził wolę swojego gabinetu, oczekującego na decyzje przywracające Republice Federalnej suwerenność w dziedzinie radiofonii<sup>13</sup>. Jednakże w listopadzie pojawił się kolejny problem. Przedstawiciele ARD obwieścili na konferencji prasowej projekt uruchomienia niemieckiej rozgłośni skierowanej na zagranicę, która w roku 1952 otrzymała nazwę *Deutsche Welle*. Pomysł ten można było odczytać jako próbę wejścia w kompetencje federacji, która zgodnie z art. 32 ustawy zasadniczej posiada wyłączność w tej dziedzinie.

Mimo zauważalnego priorytetu spraw dotyczących radiofonii rząd Adenauera zaznaczył także swoją aktywność w odniesieniu do prasy. Już w styczniu minister sprawiedliwości Thomas Dehler zdementował występujące w prasie pogłoski o zamiarze utworzenia przez rząd federalny własnego dziennika czy też udziału rządu w przedsiębiorstwie prasowym wydającym tego typu pismo. W maju rząd opublikował natomiast oświadczenie, w którym zagroził bojkotem wszystkich przedsiębiorstw wspierających organizacje działające niezgodnie z konstytucją. W przypadku prasy były to działania wymierzone w wydawnictwa, których nakładem ukazywała się prasa komunistyczna, ostro krytykująca poczynania rządu<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 59–60.

<sup>12</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 130.

<sup>13</sup> Pełną suwerenność, także w tej dziedzinie, odzyskała Republika Federalna Niemiec jednak dopiero na mocy tzw. układów paryskich, zawartych pomiędzy rządami Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji i RFN w październiku 1954 roku, których postanowienia weszły w życie 5 maja 1955 roku. Zob. J. Krasuski: *Historia RFN*. Warszawa 1981, s. 250–256; także G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 163.

<sup>14</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 128 i 130.

Od początku roku 1952 rząd federalny starał się zachować pewną równowagę wobec spraw radiofonii oraz prasy. W odpowiedzi na projekt ARD Otto Lenz, sekretarz stanu w urzędzie kanclerskim, już w lutym zaproponował kanclerzowi powołanie do życia federalnej stacji radiowej przeznaczonej dla zagranicy. Pomysł ten spotkał się z akceptacją Adenauera. Przystępując do jego realizacji, Lenz na początku kwietnia zaprosił na rozmowy do Bonn przedstawicieli ARD. Propozycja wspólnych działań na rzecz uzyskania zgody władz alianckich na utworzenie rozgłośni adresowanej do słuchaczy poza granicami RFN została jednak odrzucona. ARD obstawała bowiem przy utworzeniu własnymi siłami stacji nadającej na falach krótkich<sup>15</sup>.

Równolegle, bo już w marcu, minister spraw wewnętrznych Robert Lehr przedstawił do publicznej dyskusji rządowy projekt ustawy próbującej ujednolicić warunki funkcjonowania prasy w RFN (tzw. *Bundespressegesetz*). Projekt przewidywał również powołanie w każdym z landów komisji prasowych (*Presseausschüsse*), które — złożone z dziennikarzy, wydawców oraz sędziów — miały analizować proces koncentracji prasy, ukazywać rządowi środki przeciwdziałające temu procesowi, a także dbać o tworzenie „wolnej opinii publicznej” oraz strzec „wolności i niezależności prasy”. W tym celu komisje posiadały uprawnienia kontrolne oraz możliwości nakładania sankcji. Projekt został jednak odrzucony zarówno przez władze krajów związkowych, jak i organizacji dziennikarskich<sup>16</sup>.

W drugiej połowie roku znów na plan pierwszy powróciły problemy radiofonii w RFN. W lipcu został przygotowany, a w październiku przedstawiony w publikacjach prasowych kolejny rządowy projekt ustawy regulującej organizację radia (*Bundesgesetz zur Ordnung des deutschen Rundfunks*). Zakładał on przede wszystkim zmniejszenie liczby rozgłośni regionalnych (do sześciu) poprzez likwidację stacji: *Radio Bremen* i *Südwestfunk*, Berlin miał otrzymać własną rozgłośnię. Wobec ostrej krytyki ze strony landów oraz przedstawicieli rozgłośni projekt skierowano do ponownego opracowania<sup>17</sup>.

W lutym 1953 roku przedstawiona została nowa wersja projektu. Tym razem przewidywał on utworzenie instytucji użyteczności publicznej pod nazwą *Der Deutsche Rundfunk*, która miałaby monopol na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych (w tym programu dla zagranicy), a także zajmowałaby się kwestiami technicznymi oraz badaniami odbioru. Naczelnym organem mającym nadzór nad całością działań byłby *Gesamtrat*, złożony z przedstawicieli rozgłośni regionalnych, Bundestagu, Bundesratu, rządu federalnego, kościołów, organizacji związkowych i pracodawców<sup>18</sup>. Bundesrat odrzucił projekt

<sup>15</sup> Ibidem, s. 138—139.

<sup>16</sup> *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 66.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 67.

<sup>18</sup> Zob. H. Brack: *Der Rundfunk zwischen Bund und Ländern*. „Rundfunk und Fernsehen” 1961, Heft 1, s. 34.

ustawy jako sprzeczny z ustawą zasadniczą, a Bundestag skierował go do dyskusji w komisji branżowej, z której już nie powrócił, gdyż latem 1953 roku rozpoczęła się kampania wyborcza związana z wyborami do Bundestagu<sup>19</sup>.

Odrzucenie projektu zostało ocenione jako dotkliwa porażka rządu federalnego i próba przejęcia inicjatywy w zakresie radiofonii i telewizji przez kraje związkowe oraz rozgłośnie zrzeszone w ARD<sup>20</sup>. W marcu rozpoczęły się bowiem pertraktacje pomiędzy przedstawicielami regionalnych stacji radiowych, które zakończyły się podpisaniem w lipcu 1953 roku układu (tzw. *Fernsehvertrag*) przewidującego uruchomienie wspólnego programu telewizyjnego na obszarze RFN<sup>21</sup>. Natomiast w maju przedstawiciele landów postanowili powołać „stałą komisję do spraw radia i telewizji” (*Ständige Kommission für Rundfunkfragen*) z siedzibą w Bonn, mającą być partnerem w rozmowach z rządem federalnym. Jej członkowie podlegali bezpośrednio premierom rządów krajowych.

W roku 1953 zaostrzył się również spór pomiędzy największą ówczesną stacją radiową RFN — *Nordwestdeutsche Rundfunk* (NWDR) a pocztą federalną podległą federalnemu Ministerstwu Poczty. Poczta wobec perspektywy rozwiązania NWDR na wniosek czterech landów: Nadrenii-Westfalii, Szlezwiku-Holsztynu, Dolnej Saksonii i Bremy domagała się zachowania swojego prawa do 25% wpływów z opłat abonamentowych, wynikającego z umowy podpisanej między obiema instytucjami w 1949 roku. Przeciwni temu byli przedstawiciele krajów związkowych zasiadający w gremium kontrolnym rozgłośni<sup>22</sup>. Nasilenie się wzajemnych pretensji stanowiło w pewnym stopniu odzwierciedlenie rywalizacji pomiędzy władzami federacji i landów w kwestii ogólnego unormowania zasad dotyczących radiofonii w RFN.

Zajmując się problemami radia i telewizji, rząd nie zapominał o prasie. W czerwcu parlament przyjął ustawę chroniącą młodzież przed „obyczajowym zagrożeniem ze strony określonych pism” (*Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften*). Opracowaniem listy „nieobyczajnych” pism zagrożonych sankcjami zająć się miała specjalna instytucja federalna — tzw. *Bundesprüfstelle* (BPS), której skład ustalał federalny minister spraw wewnętrznych wspólnie z Bundesratem<sup>23</sup>.

Chcąc usprawnić mechanizm kontaktów rządu z mediami, urząd kanclerski ogłosił we wrześniu zamiysł utworzenia Ministerstwa Informacji (*Informations-*

<sup>19</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 148.

<sup>20</sup> Zob. A. Frankenfeld: *Staat und Presse im Wandel ihrer Beziehungen*. „Publizistik” 1963, Heft 5, s. 467.

<sup>21</sup> Po długich rokowaniach wspólny program telewizyjny ARD wyemitowano 1 listopada 1954 roku. Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 70 i 76.

<sup>22</sup> Zob. H. Brack: *Der Rundfunk zwischen...*, s. 30–45.

<sup>23</sup> Instytucja ta została powołana dopiero w 1954 roku. Zob. *Medienpolitik. Dokumentation...*, s. 71.

ministerium), które miałyby koordynować informacyjną działalność poszczególnych ministerstw oraz Urzędu Prasy i Informacji. Jednakże wobec protestów dziennikarzy skupionych w Federalnej Konferencji Prasowej rząd wycofał się po miesiącu z tego projektu.

W roku 1954 aktywność rządu federalnego w sferze *Medienpolitik* wyraźnie osłabła. Wynikało to poniekąd z faktu, iż w marcu tego roku powołano wspólną komisję obejmującą przedstawicieli rządu bońskiego i rządów krajów związkowych (tzw. *Bund-Länder Kommission*). Zasadniczym celem prac tej komisji pracującej intensywnie do początków 1955 roku było ustalenie jednolitego stanowiska wobec przekształceń struktury organizacyjnej radia i telewizji w Republice Federalnej Niemiec.

Dnia 13 stycznia 1955 roku komisja przedstawiła wspólny projekt „ogólnego układu o radiu i telewizji” (*Allgemeiner Rundfunkvertrag*) wraz z trzema dodatkowymi układami odnoszącymi się do radiofonii na falach długich, krótkich oraz telewizji. Układ ogólny miał mieć charakter nie wymagającego akceptacji Bundestagu układu państwowego (*Staatsvertrag*), zawartego pomiędzy federacją, landami i Berlinem. Regulował on zakres kompetencji federacji, landów i rozgłośni. Układ dotyczący fal długich przewidywał utworzenie przez federację i kraje związkowe wspólnego zrzeszenia o statusie instytucji publicznej pod nazwą *Die Deutsche Langwelle*. Istniejące rozgłoszenie miały zajmować się przygotowaniem programu, a za audycje informacyjne oraz programy polityczne odpowiadałaby odrębna redakcja. Organem nadzorującym działalność tej instytucji miała być Komisja Główna (*Hauptausschuß*), złożona z przedstawicieli federacji i landów, ale bez udziału reprezentantów rozgłośni. Układ o falach krótkich zakładał także powołanie instytucji użyteczności publicznej, emitującej program radiowy opracowany przez działające rozgłoszenie. W gremium kontrolnym mieli zasiadać przedstawiciele rządu federalnego. Dyrektor (*Intendant*) tej struktury miał być zatwierdzany przez boński gabinet. Układ „telewizyjny” nie odbiegał od przyjętego schematu: „publiczno-prawne zrzeszenie” o nazwie *Deutsches Fernsehen*, wspólnie tworzony program, instancja kontrolna złożona z przedstawicieli rozgłośni (wyznaczanych przez rządy krajów związkowych), landów i federacji<sup>24</sup>.

Projekt ten został w lipcu przyjęty przez gabinet Adenauera, chociaż stał się niemal od razu obiektem krytyki ze strony opozycji politycznej (głównie socjaldemokratów), widzących w tych zamierzeniach „krok na drodze do państwowego radia i telewizji”<sup>25</sup>. Negatywnie przedstawione plany ocenili reprezentanci istniejących rozgłośni radiowych. Premierzy rządów krajowych już w lutym 1955 roku zdecydowali się na to, by projekt prze-

<sup>24</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 77.

<sup>25</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 162.



analizowały rządy poszczególnych landów. Proces legislacyjny został więc zawieszony.

Kolejne niepowodzenie stało się udziałem rządu federalnego w listopadzie, kiedy to minister spraw wewnętrznych Gerhard Schröder na spotkaniu z wydawcami czasopism w Monachium ogłosił publicznie rezygnację bońskiego gabinetu z zamiaru doprowadzenia do uchwalenia ustawy wprowadzającej jednolite w RFN prawne zasady funkcjonowania prasy (tzw. *Presse-rechtsrahmengesetz*).

Rok 1955 przyniósł także zaognienie sporu pomiędzy federacją a krajami związkowymi wskutek podpisania w lutym przez władze Szlezewiku-Holsztynu, Nadrenii-Westfalii, Dolnej Saksonii oraz Hamburga układu o likwidacji i podziale rozgłośni NWDR, w której wpływach abonamentowych miała swój udział poczta federalna. Utworzone w jej miejsce stacje *Westdeutscher Rundfunk* (WDR) oraz *Norddeutscher Rundfunk* (NDR) przyjęły w swoich gremiach kontrolnych parytet partyjny, co spotkało się z zarzutami rządu bońskiego. Powstała sytuacja w połączeniu z trudnościami w uchwaleniu federalnej ustawy o radiu i telewizji sprawiła, że stosunki: federacja — landy w zakresie polityki medialnej uległy pogorszeniu<sup>26</sup>.

**Bilans pierwszego okresu rozwoju *Medienpolitik* w Republice Federalnej nie wypada zatem korzystnie dla gabinetu Konrada Adenauera.** Nie powiodły się zamiary legislacyjnego ujednolicenia prawnych reguł funkcjonowania prasy oraz radia i telewizji w RFN. Nie udało się stworzyć — mimo prób (*vide Bund-Länder Kommission*) — trwałych instytucjonalnych ram współdziałania na linii: federacja — kraje związkowe w zakresie polityki medialnej, a zwłaszcza jej części dotyczącej systemu radia i telewizji. Sprawy tego systemu, będące przedmiotem szczególnego zainteresowania rządu federalnego, stawały się coraz wyraźniej domeną krajów związkowych. Zamysły rządu, nacechowane tendencjami etatystycznymi i centralistycznymi, były konsekwentnie odrzucane zarówno przez władze landów, jak i regionalnych rozgłośni. Nic więc dziwnego, iż rząd federalny, próbując wzmocnić swoją pozycję w dziedzinie radia i telewizji, udzielał poparcia takim inicjatywom, jak stworzenie komercyjnego radia i telewizji przez wydawców prasowych czy też udzielanie tzw. małych licencji (*kleine Lizenzen*) regionalnym i subregionalnym stacjom radiowym działającym na falach UKF, a finansowanym przez prywatnych inwestorów<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Zob. H. Brack: *Der Rundfunk zwischen...*, s. 35–39.

<sup>27</sup> Wydawcy prasowi już od 1949 roku, a zdecydowanie od 1952 roku domagali się stworzenia prawnych możliwości uruchomienia komercyjnych stacji radiowych, a później także telewizyjnych. Natomiast idea udzielania „małych licencji” dla regionalnych i subregionalnych rozgłośni emitujących na falach UKF narodziła się w kręgach naukowych w roku 1951, a w roku 1953 zyskała poparcie Federalnego Urzędu Prasy (*Bundespresseamt*). Zob. R. Steinmetz: *Initiativen und Durchsetzung privat-kommerziellen Rundfunks*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Bonn 1999, s. 168.

Jedynie w dziedzinie prasy został zrealizowany zamiar uchwalenia ustawy chroniącej młodzież przed wpływem pism brukowych. Aktywność legislacyjna stanowiła zresztą w tym okresie charakterystyczną cechę działań gabinetu Adenauera w zakresie *Medienpolitik*.

### 5.3. Rząd federalny w okresie walki o drugi program telewizyjny (1956—1960)

Początek kolejnego okresu w rozwoju polityki medialnej w RFN zdawał się wskazywać w przypadku gabinetu Adenauera na odwrót od niekorzystnych tendencji. Już bowiem w **lipcu 1956 roku** wspólna komisja federacji i krajów związkowych zajmująca się sprawami radia i telewizji (*Bund-Länder-Kommission für Rundfunkfragen*), obradująca od 1954 roku, podjęła decyzję o nadawaniu za pośrednictwem stacji NDR na falach długich programu radiowego dla zagranicy (tzw. *Deutschlandfunk*)<sup>28</sup>. Porozumienie przełamywało pewien impas w obustronnych rozmowach i miało obowiązywać jako prowizorium do końca czerwca 1958 roku. Co ważne, zostało także zaaprobowane w miesiąc później przez kierownictwo ARD oraz zyskało oficjalną akceptację rządu bawarskiego.

Jednocześnie jednak w sporze o kształt organizacyjny radiofonii i telewizji w Republice Federalnej pojawił się nowy partner. Stały się nim organizacje zachodnioniemieckich przemysłowców i wydawców prasy, którzy w sierpniu 1956 roku założyli specjalne stowarzyszenie zajmujące się studiami nad reklamą radiową i telewizyjną (*Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung e.V.*) oraz możliwościami jej wykorzystania w uruchomieniu drugiego, działającego na komercyjnych zasadach, programu telewizyjnego<sup>29</sup>. Przedstawiciele kapitału prywatnego widzieli bowiem w takim rozwiązaniu szansę partycypacji w procesie rozwoju telewizji w RFN<sup>30</sup>. Do wzrostu aktywności prywatnych przedsiębiorców niewątpliwie przyczyniło się również wyemitowanie w maju 1956 roku przez bawarską stację *Bayerischer Rundfunk* pierwszych reklam telewizyjnych. Wywołało to szczególne zaniepokojenie wśród wydawców prasy<sup>31</sup>.

Schyłek 1956 roku przyniósł wydarzenie świadczące o próbie zmiany formy kontaktu kanclerza federalnego z mediami. W grudniu Konrad Adenauer

<sup>28</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 170.

<sup>29</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 87.

<sup>30</sup> W marcu 1957 roku stowarzyszenie *Studiengesellschaft* złożyło u federalnego ministra poczty wniosek o przyznanie licencji na utworzenie drugiego programu telewizyjnego. Zob. R. Steinmetz: *Initiativen und Durchsetzung...*, s. 169.

<sup>31</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 168—169.

zadebiutował w roli uczestnika konferencji prasowej, która — jak zapowiedziano — miała się odtąd odbywać co dwa tygodnie. Postawiono jednak dziennikarzom warunek uprzedniego pisemnego przygotowania i dostarczenia pytań. Odrzucono możliwość bezpośredniego zadawania pytań ustnie<sup>32</sup>.

W roku 1957 największe znaczenie dla rządu federalnego miały rokowania prowadzone z przedstawicielami rządów krajowych w sprawie określenia struktury organizacyjnej radia i telewizji w RFN. Uzyskanie w wyniku wrześniowych wyborów do Bundestagu absolutnej większości przez chadecką koalicję CDU/CSU usztywniło stanowisko bońskiego gabinetu<sup>33</sup>. Doprowadziło to w rezultacie w grudniu — wobec niemożności przyjęcia kompromisu — do ustalenia podstawowych rozbieżności w stanowisku obu stron. Dotyczyły one następujących kwestii:

- monopolu nadawania i przygotowania programu przez regionalne publiczne stacje radiowo-telewizyjne: landy opowiadały się za jednoznacznym potwierdzeniem tej zasady, natomiast rząd federalny uważał ów stan rzeczy za „uszczipienie swojej zwierzchności w zakresie telekomunikacji”;
- rozdziału fal i częstotliwości: landy widziały w roli uprawnionych podmiotów tylko regionalne stacje publiczne, federacja reprezentowana przez rząd chciała rozszerzenia kręgu nadawców;
- zasad podziału opłat abonamentowych pomiędzy pocztę federalną a stacje regionalne;
- wyrównywania kosztów między poszczególnymi stacjami publicznego radia i telewizji: finansowo mocniejsze landy nie chciały uregulowania tej sprawy na poziomie federalnym;
- układu państwowego (*Staatsvertrag*) w dziedzinie telewizji: federacja opowiadała za równoległym istnieniem dotychczasowej regionalnej i nowej ponadregionalnej telewizji, kraje związkowe były temu przeciwnie<sup>34</sup>.

Ustalenie wzajemnych rozbieżności nie oznaczało jednak zerwania czy zawieszenia rokowań, gdyż pod koniec grudnia premierzy rządów krajowych wysłali pismo do kanclerza, wyrażając w nim chęć rychłego unormowania istniejącej sytuacji<sup>35</sup>.

Jednakże udzielona w styczniu 1958 roku odpowiedź Konrada Adenauera zawierała odmowę kontynuacji rozmów do czasu, gdy jego rząd ponownie rozważy celowość toczonych pertraktacji. W lutym na posiedzeniu gabinetu podjęto decyzję o zerwaniu dialogu między federacją a krajami związkowymi<sup>36</sup>. Kilka tygodni później rząd ogłosił na forum Bundestagu własne plany

<sup>32</sup> Ibidem, s. 174.

<sup>33</sup> Zob. R. Steinmetz: *Initiativen und Durchsetzung...*, s. 169.

<sup>34</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 93.

<sup>35</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 179.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 180–181.

utworzenia drugiego programu telewizyjnego o charakterze komercyjnym, co w praktyce oznaczało początek kulminacyjnej fazy sporu między federacją a landami o kształt rozwoju telewizji w RFN<sup>37</sup>. W lipcu gabinet Adenauera zlecił ministrowi poczty przygotowanie technicznych warunków do uruchomienia drugiego programu TV oraz określenia zasad jego finansowania

Jednostronne działania rządu federalnego skłoniły kraje związkowe do odpowiedzi. W październiku premierzy rządów poszczególnych landów postanowili przekazać sprawę emisji drugiego programu telewizji regionalnym stacjom radiowo-telewizyjnym, uzasadniając ten krok chęcią obniżenia kosztów tej operacji<sup>38</sup>. Podkreślili jednocześnie swoją gotowość do wznowienia rokowań z rządem federalnym. Gabinet Adenauera nie pozostał głuchy na tę deklarację i w grudniu doszło do spotkania przedstawicieli rządów krajowych z kanclerzem, na którym podjęto decyzję o wznowieniu rozmów<sup>39</sup>.

W tym samym miesiącu pojawiła się na politycznej scenie jeszcze jedna opcja dotycząca rozwoju telewizji w RFN. Prywatni przedsiębiorcy wraz z wydawcami gazet założyli spółkę *Freies Fernsehen GmbH* (FFK). Za główny cel jej działalności uznano doprowadzenie do nadawania drugiego programu TV przez prywatne firmy przy jednoczesnej kontroli jego funkcjonowania przez instytucję publiczną. Jego finansowanie miała zapewnić reklama, a emisję — łączy pocztą federalnej<sup>40</sup>.

W roku 1958 istotnym kierunkiem poczynań rządu federalnego, obok dominującego problemu utworzenia drugiego programu telewizji, było dążenie do ustawowego uregulowania prawnej ochrony czci i godności osobistej naruszanej w publikacjach prasowych lub audycjach radiowych czy telewizyjnych. Potrzebę opracowania projektu takiej ustawy ogłosił oficjalnie już w kwietniu minister sprawiedliwości Fritz Schäffer. W maju problematyka została rozszerzona o zagadnienie ochrony czci zagranicznych głów państwa i ich rodzin. Ministerstwo Spraw Zagranicznych przedłożyło nawet własną wersję stosownej ustawy, uważając, iż nieodpowiedzialne relacje prasowe ingerujące w życie prywatne lub rodzinne głów państwa mogłyby zaszkodzić stosunkom RFN z innymi państwami. Powodem tak energicznych działań była skarga rządu irańskiego spowodowana publikacjami części prasy niemieckiej opisującej prywatne szczegóły wizyty szacha i jego rodziny w Republice Federalnej<sup>41</sup>. Sprawa ta, która przeszła do historii mediów masowych w RFN pod nazwą *lex Soraya*, wywołała gwałtowną reakcję organizacji

<sup>37</sup> *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 83.

<sup>38</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 187.

<sup>39</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 100.

<sup>40</sup> Zob. H.-P. Hillig: *Der Werdegang und die Organisation des zweiten Fernsehprogramms*. „Rundfunk und Fernsehen” 1962, Heft 4, s. 392–393.

<sup>41</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 182–184.

dziennikarskich, widzących w projekcie pośpiesznej ustawy zagrożenie dla swobody wypowiedzi oraz pomijanie różnic między prasą brukową a prasą prestiżową.

Ta zdecydowana postawa środowiska dziennikarskiego nie pozostała bez echa, gdyż — biorąc ją pod uwagę — Bundesrat odrzucił w lipcu projekt ustawy zaproponowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Nie oznaczało to jednak zahamowania prac nad ustawą o ochronie czci i godności osobistej. We wrześniu rząd przedstawił projekt ustawy gwarantującej zadośćuczynienie osobom, których sfera prywatności lub intymności została naruszona. Projekt obejmował przy tym nie tylko publikacje, ale również zdjęcia i to nie tylko w momencie ich opublikowania, lecz już w fazie ich wykonywania. Wobec krytyki organizacji dziennikarskich kanclerz Adenauer zdecydował w październiku o zmianie projektu w toku konsultacji z reprezentantami prasy<sup>42</sup>.

W marcu 1959 roku przedstawiono nową wersję ustawy o ochronie czci i godności osobistej, uwzględniającą uwagi organizacji dziennikarskich. Zasadniczą zmianę stanowiło wyraźne potwierdzenie, że naruszanie sfery prywatności może być uzasadnione „społecznym zadaniem prasy”. Nową wersję w czerwcu zaakceptował rząd, a w lipcu zyskała ona aprobatę Bundesratu<sup>43</sup>. W dalszym ciągu była ona mimo wszystko odrzucana przez organizacje dziennikarzy, wydawców, a także przedstawicieli ARD i opozycji politycznej.

Rok 1959 w polityce medialnej gabinetu Adenauera był wypełniony zabiegami wokół emisji drugiego programu TV. W kwietniu podjęto ponownie rokowania z rządami krajów związkowych, mimo iż miesiąc wcześniej premierzy rządów krajowych oświadczyli, że zasady organizacji radiofonii i telewizji w RFN nie powinny być ustalane za pomocą ustawy federalnej (*Bundesgesetz*), lecz w drodze tzw. układu państwowego.

Prowadzone rozmowy nie przynosiły jednak postępu i dlatego premierzy poszczególnych landów zwołali w czerwcu w Kilonii konferencję zakończoną uchwałą (tzw. *Kieler Beschlüsse*), w której opowiedzieli się przeciw ustawie federalnej oraz przeciw tworzeniu drugiego programu TV na zasadach komercyjnych. Jednocześnie, nie chcąc zrywać pertraktacji z rządem federalnym, postanowili opracować swój projekt układu państwowego (*Staatsvertrag*) regulującego sporną kwestię<sup>44</sup>. Za podstawowe założenie owego projektu uznali konieczność powołania instytucji użyteczności publicznej o nazwie *Deutsches Fernsehen*, która — utworzona przez istniejące publiczne stacje radiowo-telewizyjne — zajęłaby się uruchomieniem nowego programu TV<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Ibidem, s. 186.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 190—193.

<sup>44</sup> Zob. H.-P. Hillig: *Der Werdegang und die Organisation...*, s. 393.

<sup>45</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 101.

Propozycja krajów związkowych spotkała się z natychmiastową reakcją kanclerza, który w specjalnym piśmie przesłanym premierom rządów krajowych zdecydowanie ją odrzucił. Nie godząc się na udział regionalnych stacji w budowaniu drugiego programu telewizyjnego, postawił władzom landów ultimatum, zobowiązując je w ciągu tygodnia do zmiany proponowanych rozwiązań. Po upływie tego terminu przystąpił do opracowywania projektu rządowego<sup>46</sup>. Projekt ten został przyjęty na posiedzeniu gabinetu 30 września. Przewidywał on emisję drugiego programu TV przez instytucję prawa publicznego pod nazwą *Deutschland Fernsehen*, która przygotowanie audycji zlecałaby prywatnym spółkom i jedynie w wypadku braku chętnych sama stawałaby się producentem programów telewizyjnych lub mogła je otrzymywać na podstawie umowy od publicznych stacji regionalnych<sup>47</sup>.

Projekt, oprócz spraw telewizji, odnosił się także do spraw radiofonii. Zakładał przy tym istnienie dwóch instytucji prawa publicznego, których zadaniem byłoby nadawanie programu radiowego dla zagranicy na falach krótkich (*Deutsche Welle*) oraz programu na falach długich (*Deutschlandfunk*), obejmującego swym zasięgiem terytorium RFN i NRD. Kwestie finansowe miałyby być domeną zrzeszenia *Deutscher Rundfunkverband*, będącego organizacyjnym „dachem” wszystkich trzech wymienionych instytucji.

Projekt rządowy, mimo iż został już po ogłoszeniu skrytykowany przez władze krajów związkowych, w październiku przekazano pod obrady parlamentu. Zgodnie z ustawą zasadniczą pierwszy otrzymał go Bundesrat, który odrzucił rządową propozycję na swoim posiedzeniu w listopadzie „z konstytucyjno-prawnych i państwowo-politycznych względów”. Rząd trwał jednak przy swoim projekcie i przesłał go do Bundestagu, gdzie skierowano go do dyskusji w komisjach branżowych. Debaty przeciągnęły się do 1960 roku, ponieważ członkowie komisji zwlekali z podjęciem decyzji, czekając na rezultaty rokowań między rządem bońskim a rządami krajów związkowych<sup>48</sup>.

Niepowodzenia na forum parlamentu skłoniły kanclerza i jego gabinet do radykalnych kroków. W grudniu rząd federalny zlecił nieoczekiwanie prywatnej spółce *Freies Fernseh GmbH* uruchomienie drugiego programu telewizyjnego, decydując się tym samym na samodzielne działanie wspierające udział kapitału prywatnego w rozwoju telewizji w RFN. Decyzja rządu uczyniła ze spółki prywatnych przedsiębiorców i wydawców prasowych ważny — choć na krótko — instrument realizacji jego celów<sup>49</sup>.

Do ostatecznych rozstrzygnięć było jednak wciąż daleko. Nic więc dziwnego, że również w roku 1960 spór o organizacyjny kształt drugiego pro-

---

<sup>46</sup> Zob. R. Steinmetz: *Initiativen und Durchsetzung...*, s. 171.

<sup>47</sup> Zob. H.-P. Hillig: *Der Werdegang und die Organisation...*, s. 394–395.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 395.

<sup>49</sup> Zob. Ibidem, s. 393.

gramu TV w RFN dominował w rządowej *Medienpolitik*. W marcu komisja Bundestagu do spraw polityki kulturalnej zaproponowała zmianę rządowego projektu ustawy o radiofonii i telewizji z września 1959 roku. Główną innowację stanowiło wyłączenie kwestii „telewizyjnej” z omawianego projektu. W odniesieniu zaś do programów *Deutsche Welle* i *Deutschlandfunk* sugerowano możliwość powiększenia ich gremiów kontrolnych w celu uzyskania ich większej reprezentatywności<sup>50</sup>.

Jednocześnie w kierownictwie partii CDU/CSU zaznaczały się coraz mocniej podziały, które miały wpływ na postawę kanclerza i jego ministrów. Część działaczy podzielała opinie premierów rządów krajowych, że drugi program telewizji nie może być zbudowany wyłącznie na komercyjnych zasadach i musi pozostać pod społeczną kontrolą<sup>51</sup>. W konsekwencji rząd federalny został zmuszony do rewizji swojej polityki wobec landów. Jej zapowiedzią stało się spotkanie Adenauera z chadeckimi premierami rządów krajowych, do którego doszło w połowie lipca. W trakcie tego spotkania kanclerz zaproponował utworzenie spółki *Deutschland-Fernsehen GmbH* (DFG), której udziałowcami miała być federacja i kraje związkowe. Spółka ta miała uruchomić z dniem 1 stycznia 1961 roku drugi program TV, finansowany z opłat abonamentowych i reklam. W gremiach kontrolnych mieli zasiadać przedstawiciele rządu federalnego, związków wyznaniowych oraz różnych sił społecznych<sup>52</sup>.

Wysunięcie tej propozycji otwierało drogę do wznowienia dialogu pomiędzy rządem a landami. Dlatego kilka dni później premierzy wszystkich landów wyrazili gotowość przystąpienia do spółki, jednakże pod pewnymi warunkami. Chodziło głównie o zagwarantowanie krajom związkowym prawa do emisji kolejnych programów telewizyjnych i ograniczenia czasu nadawania reklam do 10% czasu antenowego. Postulat ten spotkał się jednak z natychmiastową negacją kanclerza. W tej sytuacji premier Bawarii poddał pod rozagę kompromisowe rozwiązanie, przewidujące oddanie drugiego programu w kompetencje rządu federalnego w zamian za wyłączność uprawnień landów w tworzeniu programu trzeciego<sup>53</sup>. Ten pomysł również nie znalazł aprobaty kanclerza i ostatecznie 25 lipca umowę o powołaniu spółki *Deutschland-Fernsehen GmbH* podpisali tylko przedstawiciele rządu oraz chadeccy premierzy rządów krajowych.

Takie rozstrzygnięcie wywołało protest władz landów rządzonych przez SPD. W rezultacie cztery kraje związkowe: Hamburg, Hesja, Dolna Saksonia i Brema wniosły w październiku do Trybunału Konstytucyjnego skargę prze-

<sup>50</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 200.

<sup>51</sup> Poglądy te reprezentował głównie przewodniczący frakcji parlamentarnej CDU Heinrich Krone. Zob. R. Steinmetz: *Initiativen und Durchsetzung...*, s. 170.

<sup>52</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 105–106.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 106.

ciw tworzeniu pod egidą rządu federalnego drugiego programu TV. Konflikt osiągnął swoje apogeum.

Wprawdzie 29 listopada parlament przyjął ustawę o powołaniu dwóch rozgłośni radiowych *Deutsche Welle* i *Deutschlandfunk* jako „instytucji prawa federalnego” (*Rundfunkanstalten des Bundesrechts*), ale odpowiadało to tylko części planów rządu w tym zakresie zawartych w projekcie ustawy z 30 września 1959 roku. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny 17 grudnia wydał postanowienie nakazujące do czasu przygotowania orzeczenia w sprawie skargi czterech wymienionych landów nadawanie wyłącznie jednego, dotychczasowego programu telewizyjnego ARD<sup>54</sup>. Decyzja ta oznaczała wstrzymanie wszelkich poczynań związanych ze zmianą struktur organizacyjnych telewizji w RFN. Strony konfliktu znalazły się więc w sytuacji patowej.

**Działania gabinetu Konrada Adenauera w drugiej połowie lat pięćdziesiątych podporządkowane były jednemu celowi, jaki stanowiło uruchomienie drugiego programu telewizyjnego, pozostającego pod wpływami rządu federalnego. Podjęte działania nie przyniosły spodziewanych rezultatów.** Zawiodła zarówno koncepcja wprowadzenia zmian za pomocą prawa federalnego, możliwego do zaakceptowania przez kraje związkowe, jak i metoda faktów dokonanych, przy wykorzystaniu prywatnych przedsiębiorców i wydawców prasowych. Na uwagę zasługuje przy tym determinacja, z jaką rząd podejmował kolejne próby urzeczywistnienia swoich zamiarów. Wynikała ona przede wszystkim z przeświadczenia o niedoskonałości istniejącego ładu radiowo-telewizyjnego, nie uwzględniającego w wystarczającym stopniu interesów federacji i jej rządu. To przeświadczenie torowało również drogę prywatyzacji, postrzeganej przez kanclerza jako ważny instrument przeobrażenia porządku narzuconego w dziedzinie radiofonii przez zwycięskie mocarstwa. Doceniając to, należy stwierdzić, iż to właśnie rząd Adenauera podjął pierwszą w historii RFN poważną próbę włączenia kapitału prywatnego w rozwój telewizji i radia<sup>55</sup>. Jednak forsując uporczywie swoje projekty, naruszał konstytucyjny podział kompetencji w dziedzinie mediów audiowizualnych, doprowadzając do ostrego konfliktu: federacja — landy, osłabiającego ideę i struktury federalizmu w Republice Federalnej<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 209.

<sup>55</sup> Historyczne znaczenie prób rządu Adenauera dla procesu prywatyzacji sektora radiowo-telewizyjnego wymaga szczególnego podkreślenia. Zob. H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft. Strukturen, Probleme, Positionen*. In: *Medienpolitik*. Hrsg. H.-G. Wehling. Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1987, s. 25—26.

<sup>56</sup> Aktywność gabinetu Adenauera naruszała przede wszystkim wypływającą z ustawy zasadniczej zasadę neutralności federacji w dziedzinie kształtowania organizacyjnych i programowych podstaw funkcjonowania radiofonii i telewizji w RFN. Zob. H. Reichardt: *Auf der Suche nach einer neuen medienpolitischen Rationalität*. In: *Neue Medien — alte Politik*. Hrsg. H. Reichardt. München 1981, s. 16—17.



Zdominowanie rządowej *Medienpolitik* w tym okresie problematyką „telewizyjną” odbijało się niekorzystnie na sprawach prasy. Zauważalnym przejawem tej postawy może być niedostrzeganie postępującego procesu koncentracji prasy czy też stosunek rządu do własnego projektu ustawy o ochronie czci i godności osobistej, który — opracowany i korygowany w 1958 i 1959 roku — nie doczekał się w roku 1960 żadnej inicjatywy<sup>57</sup>.

## **5.4. Postawa rządu bońskiego podczas debaty o wypaczeniach konkurencji w sferze mediów masowych oraz rosnącej koncentracji prasy (1961—1969)**

W 1961 roku wydarzenia mieszczące się w obszarze polityki medialnej zostały określone przede wszystkim przez wydane 28 lutego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe w sprawie uruchomienia drugiego programu telewizyjnego w RFN (tzw. *erstes Fernsehurteil*). Zgodnie z nim rząd federalny, zakładając spółkę *Deutschland-Fernsehen GmbH*, podważył konstytucyjne rozgraniczenie kompetencji między federacją a landami, naruszył wynikającą z ustawy zasadniczej „zasadę profederacyjnej postawy” (*Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens*) oraz wystąpił przeciw idei wolności radia i telewizji (*Rundfunkfreiheit*) wypływającej z art. 5 konstytucji<sup>58</sup>. Trybunał potwierdził jednoznacznie, że federacja nie ma żadnych uprawnień ustawodawczych i administracyjnych w dziedzinie radia i telewizji, a jej kompetencje sprowadzają się jedynie do „tworzenia technicznych warunków” funkcjonowania mediów audiowizualnych<sup>59</sup>. Trybunał zaakcentował również potrzebę istnienia w publicznych radiu i telewizji wewnętrznego pluralizmu łączącego się z różnorodnością programową, uwzględniającą opinie rozmaitych sił społecznych. Sędziowie Trybunału nie zamykali także dostępu do radia i telewizji prywatnym nadawcom. Musieliby oni jednak zapewnić, że „wszystkie społecznie istotne siły dojdą do słowa, a wolność relacjonowania pozostanie nienaruszona”. Artykuł 5. ustawy zasadniczej wymaga bowiem — w myśl orzeczenia Trybunału — tego, iż radio i telewizja „jako nowoczesny instrument kształtowania poglądów nie mogą być podporządkowane ani państwu, ani jakiegś grupie społecznej”<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 206 i 208.

<sup>58</sup> Te trzy zarzuty wyrażają zasadniczy sens orzeczenia trybunału z 28 lutego 1961 roku. Zob. R. Hillig: *Der Werdegang und Organisation...*, s. 397.

<sup>59</sup> Zob. F.-W. von Sell: *Bundeskompentenz zur Regelung der kommerziellen Rundfunks?* „Rundfunk und Fernsehen” 1982, Heft 4, s. 474.

<sup>60</sup> Cyt. za: A. Diller: *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik...*, s. 154.

Decyzja Trybunału oznaczała kres rządowych planów o rozległych wpływach w ogólnokrajowym programie telewizyjnym. Była to też gorzka pigułka dla samego kanclerza Adenauera, który na początku marca na forum Bundestagu stwierdził, iż choć „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest mylne”, rząd „nie będzie się już więcej w żadne dalsze sprawy telewizyjne angażował”<sup>61</sup>. Zapowiedziane zostało także rozwiązanie spółki *Deutschland-Fernsehen GmbH*.

Nie był to jednakże koniec przykrych dla rządu federalnego konsekwencji związanych z jego aktywnością w dziedzinie telewizji. W marcu minister finansów Franz Etzel poinformował Bundestag, że rząd, zlecając w grudniu 1959 roku prywatnej spółce *Freies Fernsehen GmbH* uruchomienie drugiego programu telewizyjnego, zobowiązał się do pokrycia sumy 20 mln marek w wypadku cofnięcia zlecenia lub wypowiedzenia umowy. W trakcie rozpoczętych prac spółka zaciągnęła jednak kredyt bankowy na kwotę 120 mln marek, który musi zostać spłacony ze środków budżetowych. Mimo protestów ze strony opozycyjnej SPD Bundestag przyjął stosowną uchwałę<sup>62</sup>.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego spowodowało ożywienie zabiegów zmierzających do emisji drugiego programu telewizyjnego. W połowie marca spotkali się w tej sprawie premierzy rządów krajów związkowych, którzy ustalili, że w obecnej sytuacji zaistniała możliwość powołania publicznej stacji telewizyjnej, niezależnej od regionalnych instytucji radiowo-telewizyjnych. Jednocześnie w tym samym miesiącu przedstawiciele tych instytucji zrzeszeni w ARD wyrazili gotowość udziału we wspomnianym projekcie. W rezultacie 6 czerwca 1961 roku premierzy rządów krajowych podpisali układ o powołaniu instytucji prawa publicznego, której celem było uruchomienie drugiego programu telewizyjnego o nazwie *Zweites Deutsches Fernsehen*<sup>63</sup>. Jako gremia kontrolne tej instytucji powołano dwa ciała: Radę Telewizyjną (*Fernsehrat*) oraz Radę Administracyjną (*Verwaltungsrad*). W skład pierwszej instancji, mającej charakter rady programowej liczącej 66 członków<sup>64</sup>, weszli przedstawiciele rządów krajowych (11 osób), zarządów partii politycznych zasiadających w parlamencie (12 osób dobranych według istniejącego układu sił), rządu federalnego (3 osoby) oraz przedstawiciele różnych sił społecznych,

---

<sup>61</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 211.

<sup>62</sup> Ibidem, s. 212–213.

<sup>63</sup> Pełna nazwa przyjętego porozumienia brzmiała: Układ państwowy o powołaniu instytucji prawa publicznego *Zweites Deutsches Fernsehen* (*Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“*). Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 113.

<sup>64</sup> Obecnie Rada Telewizyjna posiada 77 członków. Zob. E. Słasiak-Jazukiewicz: *Polityczne instrumenty oddziaływania na niemieckie media*. W: *Zjednoczone Niemcy*. Red. K. A. Woźtaszczyk. Warszawa 1996, s. 101.

powoływani przez premierów krajowych. Jedynie 5 reprezentantów kościołów i związków wyznaniowych nominowanych było bezpośrednio, a więc bez pośrednictwa władz państwowych czy partyjnych. Z kolei spośród 9 członków Rady Administracyjnej 3 było powoływanych przez premierów rządów krajowych, 5 (nie będących w składzie rządu lub ciał ustawodawczych) wybierała Rada Telewizyjna, a jeden był delegowany przez rząd federalny. Finansowanie działalności miało pochodzić w 30% z opłat abonamentowych, a reszta — z wpływów reklamowych<sup>65</sup>.

Przyjęcie takich podstaw finansowych oznaczało w pewnym stopniu akceptację komercyjnych zasad działania nowego federalnego programu telewizyjnego, łączyło się więc — paradoksalnie — z częściowym uznaniem słuszności koncepcji kanclerza Adenauera, zakładającej komercyjny charakter drugiego programu TV. Można zatem uznać, iż z historycznej perspektywy utworzenie ZDF było pierwszym, choć niepełnym zwycięstwem komercyjnego trendu w telewizji RFN, który triumfy święcił dopiero w latach osiemdziesiątych<sup>66</sup>.

Trend ów objawił się zresztą w roku 1961 dość wyraźnie w poczynaniach prywatnych przedsiębiorców, zmierzających do uzyskania dostępu do telewizji. Już w lutym wydawcy dzienników w Nadrenii-Westfalii i Dolnej Saksonii utworzyli spółki, których celem miało być najpierw produkowanie programów telewizyjnych, a później ich samodzielne nadawanie. Inicjatywy te zyskały poparcie Związku Niemieckich Wydawców Gazet (*Bund Deutscher Zeitungsverleger* — BDZV). Na swoim dorocznym zebraniu w czerwcu podjął on uchwałę, w której domagał się prawnego zagwarantowania udziału wydawców prasowych w rozbudowie telewizji w RFN, a zwłaszcza w planowanym uruchomieniu trzeciego, regionalnego programu. Pod koniec grudnia z inspiracji koncernu Bertelsmanna założono we Frankfurcie związek prywatnych producentów telewizyjnych, wspierający żądania wydawców<sup>67</sup>.

W roku 1961 ukonstytuowały się również instancje nadzorujące działalność rozgłośni emitujących swoje audycje dla zagranicy: *Deutsche Welle* i *Deutschlandfunk*. Zarówno w radzie programowej (zwanej *Rundfunkrat*), jak i radzie administracyjnej (*Verwaltungsrat*) obu stacji zagwarantowano — zgodnie z ustawą — kluczową pozycję rządu federalnego, nadając *de facto* tym instytucjom charakter rządowy.

Zauważalną bierność rządu federalnego w dziedzinie *Medienpolitik* w roku 1961 próbowano przełamać dopiero w grudniu, kiedy to gabinet Adenauera przyjął projekty ustaw zwiększających prawną ochronę prawa autorskiego

<sup>65</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 113.

<sup>66</sup> Zob. R. Steinmetz: *Initiativen und Durchsetzung...*, s. 174.

<sup>67</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 210, 217 i 221.

w Republice Federalnej, co stanowiło po części realizację podpisanych przez rząd porozumień międzynarodowych<sup>68</sup>.

**W roku 1962** polityka medialna również znalazła się na marginesie działań rząd bońskiego. Zajmowano się jedynie sprawami praktycznymi, wynikającymi z realizacji postanowień dotyczących rozpoczęcia emisji drugiego programu TV. W tym celu przedstawiciele rządu federalnego, a głównie Ministerstwa Poczty, spotykali się z reprezentantami rządów krajowych, dążąc do ustalenia wysokości opłat abonamentowych za odbiór radia i telewizji. Część tych opłat miała otrzymać poczta federalna w ramach spłaty kosztów przygotowania technicznych warunków emisji. Trwały też rokowania z przedstawicielami ARD i ZDF w sprawie utworzenia sieci nadajników programu ZDF (tzw. *ZDF-Senderkette*)<sup>69</sup>.

Jesienią opinię publiczną zbulwersowały kroki podjęte przez władze RFN wobec wydawców i dziennikarzy tygodnika „Der Spiegel” po opublikowaniu w numerze 41 artykułu o manewrach NATO, w którym przedstawiono amerykańskie koncepcje obrony paktu oraz zamieszczono wypowiedź ówczesnego ministra obrony RFN Franza Josefa Straussa. W rozważaniach ministra znalazły się przy tym fragmenty mówiące o konieczności wzmocnienia potencjału obronnego RFN, także w broń atomową. Publikacja została uznana przez prokuraturę federalną za próbę zdrady tajemnic obronnych Republiki Federalnej, toteż 27 października policja aresztowała autora artykułu Conrada Ahlersa i wydawcę „Spiegla” Rudolfa Augsteina, dokonała przeszukania, a następnie zamknięcia pomieszczeń redakcji oraz skonfiskowała wszelkie związane z publikacją dokumenty. Cała akcja została przeprowadzona bez uprzedzenia ministra sprawiedliwości Wolfganga Stammbergera, wywodzącego się z FDP. Doprowadziło to do kryzysu rządowego, którego skutkiem było wystąpienie z gabinetu Adenauera w listopadzie ministrów reprezentujących FDP. Akcja spotkała się z krytyczną oceną ze strony organizacji dziennikarskich wskazujących na niedoskonałość przepisów prawa w tej dziedzinie. Również Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do tak zdecydowanych działań urzędników państwowych. Jednak w opinii kanclerza Adenauera akcja prokuratury i policji miała swoje pełne uzasadnienie<sup>70</sup>.

Afera „Spiegla” przesłoniła nieco inne istotne wydarzenie z zakresu *Medienpolitik*. Na początku października na konferencji ministrów spraw wewnętrznych krajów związkowych w Wiesbaden ustalono bowiem, że do stycznia 1963 roku zostanie wypracowany wspólny modelowy projekt krajowych ustaw prasowych. W ten sposób landy, widząc brak poczynań rządu federalnego w przygotowaniu ustawy wprowadzającej ujednolicenie przepisów

<sup>68</sup> Ibidem, s. 221.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 224–225.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 228–231.

prawa prasowego w RFN (tzw. *Presserechtsrahmengesetz*), wzięły sprawę „w swoje ręce”.

Zgodnie z ustaleniami ministrowie spraw wewnętrznych krajów związkowych 1 lutego 1963 roku przyjęli ostateczną wersję modelowego projektu krajowych ustaw prasowych (tzw. *Modellentwurf*), pojmowanego jako wzorzec dla ustawodawców w poszczególnych landach. W niezmienionej postaci projekt został zresztą uchwalony jedynie w Badenii-Witttembergii. Pozostałe landy dokonywały mniejszych lub większych poprawek w uchwalanych w latach 1964—1966 krajowych ustawach prasowych<sup>71</sup>.

Działania rządu federalnego ograniczyły się w roku 1963 do podjęcia w listopadzie rokowań z krajami związkowymi w kwestii przyznania federacji 10% opłat abonamentowych z przeznaczeniem na finansowanie działalności rządowych rozgłośni *Deutsche Welle und Deutschlandfunk*<sup>72</sup>.

Natomiast wydawcy prasowi w roku 1963 nie ustawiali w wysiłkach zmierzających do uwzględnienia ich interesów w rozbudowie telewizji w RFN. Do prowadzonej kampanii wprowadzili przy tym nowy wątek — zagrożenie egzystencji gazet i czasopism wskutek reklamy telewizyjnej. Asumpt do debaty na ten temat dał artykuł Axela Springera, potentata wśród wydawców gazet w RFN, opublikowany w lutym w rocznicowym zbiorze artykułów w Düsseldorfie. W artykule tym Springer użył sformułowania „wypaczenie konkurencji” (*Wettbewerbsverzerrung*) między prasą a telewizją, które później weszło na trwałe do języka dyskusji o problemach polityki medialnej. Za pomocą tego terminu Springer wskazywał na zachwianie ekonomicznej równowagi pomiędzy prasą a telewizją, podkreślając szczególne niebezpieczeństwo, jakie dla małych i średnich wydawnictw prasowych tworzy uruchomienie telewizyjnych programów regionalnych i lokalnych (tzw. trzeciego programu TV)<sup>73</sup>.

Publikacja Springera odbiła się szerokim echem wśród wydawców prasowych. Ich związki podejmowały uchwały, w których domagały się ograniczenia bądź zakazu emisji reklamy w regionalnych programach telewizyjnych. W maju organizacja wydawców gazet — BDZV przyjęła nawet rezolucję wzywającą władze federalne do uchwalenia ustawy wprowadzającej „sprawiedliwe warunki konkurencji” pomiędzy prasą a telewizją. W odpowiedzi rząd federalny na forum Bundestagu w lipcu zapewnił, że wspólnie z władzami landów zastanowi się nad sposobami zbadania tych zagadnień. W listopadzie Bundestag wezwał rząd bawarski do utworzenia specjalnej niezależnej komisji ekspertów, która zajmie się analizą ekonomicznej rywalizacji pomiędzy prasą a telewizją<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 119.

<sup>72</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 241.

<sup>73</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 119.

<sup>74</sup> Ibidem, s. 123.

W roku 1964 działalność rządu federalnego w dziedzinie polityki medialnej miała także ograniczony charakter. W połowie roku minister spraw wewnętrznych Hermann Höcherl ogłosił projekt ustawy wyjątkowej (*Notstandsgesetz*), wprowadzającej instytucjonalne mechanizmy kontroli przepływu informacji dotyczących „zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Republiki Federalnej”. Założenia tej ustawy, będącej jakby pokłosiem afery „Spiegla” z 1962 roku, przewidywały utworzenie przy rządzie federalnym oraz przy rządach krajowych specjalnej komisji prasowej (*Pressekommission*). Jej członkowie mieli być powoływani przez rząd federalny na wniosek organizacji dziennikarzy i wydawców. Wraz z pełnomocnikami rządów krajowych oraz rządu bawarskiego (którym był szef rządowego Biura Prasy i Informacji) komisje sprawowałyby nadzór nad upowszechnianiem i publikowaniem informacji związanych z problemami bezpieczeństwa RFN oraz innych państw sojuszników<sup>75</sup>.

W grudniu natomiast ukonstytuowała się, powołana przez rząd federalny na wniosek Bundestagu, niezależna komisja ekspertów, która miała zająć się zbadaniem prawnych i ekonomicznych warunków konkurencji pomiędzy mass mediami w RFN. Od nazwiska swojego przewodniczącego przyjęła ona nazwę „Komisja Michela” (*Michel-Kommission*).

Dla wydarzeń mieszczących się w obszarze *Medienpolitik* nie były to jednak sprawy najważniejsze. W roku 1963 dominowały bowiem wystąpienia odnoszące się do udziału wydawców prasowych w procesie rozwoju telewizji w Republice Federalnej. W lutym związek wydawców gazet BDZV ogłosił memorandum pod znamienym tytułem *Wolność prasy i monopol telewizji*. Wskazywano w nim na rosnące wpływy reklamowe telewizji uzyskiwane kosztem reklam prasowych oraz apelowano o dostosowanie aktów prawnych do nowej sytuacji. W kwietniu BDZV zaprotestowało przeciwko uruchomieniu trzeciego regionalnego programu TV. W listopadzie kierownictwo związku zaproponowało w kolejnym memorandum przejęcia drugiego programu telewizyjnego ZDF, który utrzymywałby się wyłącznie z reklamy. Przyjęcie tego rozwiązania miało być połączone z rezygnacją z emisji reklam przez stacje wchodzące w skład ARD. Zamysł ten został odrzucony i skrytykowany nie tylko przez przedstawicieli ARD i ZDF, ale także Kościołów katolickiego i ewangelickiego oraz związków zawodowych<sup>76</sup>. W licznych wypowiedziach przytaczano szereg przeciwnych argumentów, co sprawiło, iż do tej debaty przylgnał termin „spór telewizyjny” (*Fernsehstreit*)<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 246.

<sup>76</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 126–128.

<sup>77</sup> „Spór telewizyjny” stanowił w połowie lat sześćdziesiątych bez wątpienia najważniejsze zjawisko polityki medialnej w RFN. Zob. P. Glotz: *Der Fernsehstreit als kommunikationspolitisches Problem*. „Rundfunk und Fernsehen” 1966, Heft 2, s. 121–135.

Jednakże na początku grudnia przyjęto akt prawny dający prywatnym przedsiębiorcom możliwość nadawania programów telewizyjnych. Postanowienie to dotyczyło tylko jednego landu — Saary, w którym znowelizowano ustawę o organizacji emisji audycji radiowych i telewizyjnych<sup>78</sup>.

Zagadnienia związane ze „sporem telewizyjnym” zdominowały również rok 1965. Już w styczniu premierzy krajów związkowych odrzucili możliwość przejęcia przez wydawców prasowych programu ZDF „ze względów prawnych i ekonomicznych”. W marcu frakcje parlamentarne CDU/CSU oraz FDP wniosły pod obrady Bundestagu projekt ustawy regulującej nadawanie reklam w radiu i telewizji. Zgodnie z jego założeniami nadawanie reklam przez publiczne stacje radiowe i telewizyjne byłoby zabronione, zakaz ten nie miał jednak charakteru bezwzględny — dopuszczono bowiem stosowanie reklamy radiowej i telewizyjnej jako takiej<sup>79</sup>. Ów projekt skrytykowali premierzy krajów związkowych, odmawiając federacji prawa do regulacji tej sfery funkcjonowania środków audiowizualnych<sup>80</sup>. We wrześniu kierownictwo związku BDZV zwróciło się z pismem do premierów rządów poszczególnych landów, domagając się wykorzystania kompetencji ustawodawczych krajów związkowych w celu wprowadzenia zakazu reklamy telewizyjnej w programach regionalnych i lokalnych oraz zapewnienia prywatnym przedsiębiorcom udziału w rozbudowie systemu radia i telewizji w RFN<sup>81</sup>.

Rząd federalny stał jakby na uboczu tego sporu. Jego inicjatywą w roku 1965 było jedynie przyjęcie w maju projektu ustawy wyjątkowej (*Notstandsgesetz*), przewidującego powołanie instytucji „komisji prasowej” (znanej już z projektu z roku 1964), tym razem jednak tylko w „stanie zewnętrznego niebezpieczeństwa”. Organizacje dziennikarzy i związki zawodowe uznały zamiary rządu za próbę ograniczenia wolności prasy. Projekt nie zyskał też wymaganej większości 2/3 głosów. Starania rządu bońskiego zakończyły się więc niepowodzeniem.

Rok 1966 był kolejnym okresem zastoju w działaniach rządu bońskiego w obrębie Medienpolitik. Jedynie w lutym w odpowiedzi na interpelację poselską radca stanu z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Hans Schäfer poinformował Bundestag, że rząd wstrzymał opracowanie projektu ustawy wprowadzającej jednolite w całej Republice Federalnej przepisy prawa prasowego (tzw. *Presserechtsrahmengesetz*), pragnie bowiem przyjrzeć się skutkom trwającego od 1964 roku procesu uchwalania przez poszczególne landy

<sup>78</sup> Była to ustawa o nazwie *Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland*. Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 128.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 130.

<sup>80</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 254.

<sup>81</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 133.

krajowych ustaw prasowych<sup>82</sup>. Proces ten dobiegł zresztą końca w roku 1966, gdyż jako ostatni kraj związkowy 24 maja uchwaliła własną ustawę prasową Nadrenia-Westfalia. Wcześniej uczyniły to Bawaria (3 października 1949 roku), Hesja (20 listopada 1958 roku), Badenia-Wirtembergia (14 stycznia 1964 roku), Szlezwik-Holsztyn (19 czerwca 1964 roku), Hamburg (29 stycznia 1965 roku), Brema (16 marca 1965 roku), Dolna Saksonia (22 marca 1965 roku), Saara (12 maja 1965 roku), Nadrenia-Palatynat (14 czerwca 1965 roku) oraz Berlin (15 czerwca 1965 roku)<sup>83</sup>.

W sierpniu 1966 roku znalazła swój finał także afera „Spiegla”. Trybunał Konstytucyjny oddalił skargę wydawnictwa pisma „*Der Spiegel*” przeciw przeszukaniu i zamknięciu pomieszczeń redakcji oraz aresztowaniu jego pracowników. Trybunał uznał bowiem, że postawiony redakcji zarzut „zdrady państwa” (*Landesverrat*) zagraża istnieniu państwa i usprawiedliwia tak ostrą reakcję władz. Trybunał dokonał wówczas bardzo istotnej interpretacji znaczenia art. 5 Ustawy zasadniczej. Połączył bowiem zawartą w artykule ideę wolności prasy z jej „społecznym zadaniem” (*öffentliche Aufgabe*), które zawiera się w tym, że w prasie „artykułuje się opinia publiczna; kształtują się argumenty i kontrargumenty, które uzyskują wyraźne kontury, co ułatwia obywatelowi ocenę i decyzję. W demokracji przedstawicielskiej prasa stanowi stały organ kontroli i więzi pomiędzy narodem a jego wybranymi przedstawicielami w parlamencie i rządzie.” Przedsiębiorstwa prasowe „prowadzą między sobą duchową i ekonomiczną rywalizację, do której nie powinna zasadniczo wkraczać społeczna przemoc”<sup>84</sup>. Te stwierdzenia stały się — jak pokazała później historia — swoistą wykładnią społecznej roli mediów<sup>85</sup>.

W roku 1967 pierwszoplanowym problemem rządowej *Medienpolitik* stały się skutki postępującego procesu koncentracji prasy. Już w styczniu minister spraw wewnętrznych Paul Lücke zapowiedział na forum Bundestagu powołanie niezależnej komisji ekspertów, która na zlecenie rządu federalnego przeprowadzi badania i spróbuje odpowiedzieć na pytanie, czy wolność prasy w RFN jest zagrożona przez pogarszającą się sytuację ekonomiczną gazet i czasopism oraz nasilającą się koncentrację prasy. W marcu gabinet kanclerza Kurta Georga Kiesingera podjął ostateczną decyzję o utworzeniu zapowiedzianej komisji prasowej. Równolegle wszystkie frakcje parlamentarne w Bundestagu opowiedziały się za koniecznością podjęcia środków gospodarczej pomocy dla prasy codziennej, w której „wielość niezależnych ekonomicznie tytułów jest podstawą wolności prasy i demokracji”<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 262.

<sup>83</sup> Zob. P. Limbach: *Pressegesetze*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied i Frankfurt am Main 1990, s. 243.

<sup>84</sup> Cyt. za: G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 260.

<sup>85</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 136.

<sup>86</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 262—263.



W maju kanclerz federalny i premierzy rządów krajowych podpisali układ regulujący wysokość kwot odprowadzanych z opłat abonamentowych na rzecz rządowej rozgłośni *Deutschlandfunk*. Ustalono, iż w latach 1966—1968 rozgłośnia otrzyma 25 mln marek. Jednocześnie określono, że udział poczty federalnej w opłatach za użytkowanie telewizji zostanie podniesiony do sumy 1,40 DM. W zamian za to poczta zrezygnuje z jednostronnego wyznaczania opłat za swoje usługi w zakresie łączności oraz zaniecha roszczeń związanych z emisją reklam telewizyjnych<sup>87</sup>.

W czerwcu ukonstytuowała się komisja prasowa, której zadaniem była analiza skutków procesu koncentracji. Od nazwiska swojego przewodniczącego Eberhardta Günthera, szefa Federalnego Biura Kartelowego (*Bundeskartellamt*), została nazwana Komisją Günthera (*Günther-Kommission*). Jej skład zatwierdził Bundestag. Komisja już po trzech miesiącach prac przedstawiła swoje zalecenia. Zgadzając się z wysuniętym w kwietniu przez związek wydawców gazet BDZV postulatem przyznania kredytów i ulg podatkowych dla będących w kryzysie wydawnictw prasowych, opowiadała się za zmniejszeniem podatku obrotowego i od wartości dodanej (tzw. *Mehrwertsteuer*), za pomocą kredytową, ulgami podatkowymi dla inwestorów, założeniem przez wydawców funduszu kredytowego dla zagrożonych przedsiębiorstw prasowych oraz utworzeniem sądu rozjemczego rozpatrującego naruszenia zasad wolnej konkurencji<sup>88</sup>.

We wrześniu swoją ekspertyzę zaprezentowała Komisja Michela, która analizując wpływy prasy, radia, a także telewizji w latach 1956—1967, nie stwierdziła żadnych przypadków wypaczenia konkurencji. Podkreśliła przy tym, iż coraz silniejsza rywalizacja występuje wewnątrz systemu prasowego, głównie pomiędzy dziennikami i czasopismami. Konkurencja między prasą a radiem i telewizją ma charakter nie zagrażający egzystencji prasy. Wnioski te odbierały więc argumenty wydawcom prasowym w ich dążeniu do posiadania wpływów w sektorze telewizyjnym<sup>89</sup>.

Zalecenia Komisji Günthera przekonały po części rząd federalny, gdyż w październiku gabinet Kiesingera ogłosił gotowość udzielenia przedsiębiorstwom prasowym kredytów ze specjalnego europejskiego programu pomocy *European Recovery Program* (ERP). Tym samym otwarta została droga dla ekonomicznego wspierania przez państwo przedsiębiorstw prasowych dotkniętych kryzysem.

Również w roku 1968 uwaga rządu koncentrowała się na kwestiach związanych z procesem koncentracji prasy oraz konkurencją pomiędzy mediami. W maju rząd boński oficjalnie oświadczył, że akceptuje wyniki pracy Komisji

<sup>87</sup> Ibidem, s. 263.

<sup>88</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 141.

<sup>89</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 267.

Michela, ale odpowiednie decyzje podejmie dopiero po otrzymaniu końcowego sprawozdania z badań Komisji. Jednakże 20 maja Bundestag uchwalił ustawę o jednorazowej uldze podatkowej dla małych przedsiębiorstw prasowych, których tytuły wychodziły w nakładzie nie przekraczającym 160 tys. sprzedanych egzemplarzy oraz „które służą w przeważającym stopniu politycznemu (w tym kulturowo-politycznemu, ekonomicznemu, społeczno-politycznemu i religijnemu) kształceniu i informowaniu”<sup>90</sup>. Ulga dotyczyła płatności podatku obrotowego i obejmowała drugą połowę 1967 roku. Jej ograniczony charakter oraz niejasność „politycznego kryterium” wzbudziła liczne zastrzeżenia i protesty wydawców prasowych<sup>91</sup>.

W lipcu rząd przedstawił na forum Bundestagu ostateczne rezultaty prac Komisji Günthera. Proponowała ona rozszerzenie zakresu przedmiotowego debaty o skutkach procesu koncentracji prasy o gazety regionalne i lokalne, ponieważ to one funkcjonują często w warunkach monopolu. Komisja stwierdziła postępujący charakter procesu koncentracji na poziomie ponadregionalnym, regionalnym i lokalnym. Postulowała wprowadzenie prawnych i ekonomiczno-finansowych działań hamujących i ograniczających postęp koncentracji. Zalecała ustalenie górnych granic udziałów rynkowych koncernów prasowych, a także przedstawianie corocznych sprawozdań z sytuacji na rynku prasowym. Opowiadała się również za rozszerzeniem krajowych ustaw prasowych o przepisy ustanawiające obowiązek publicznego prezentowania stosunków własnościowych. Potwierdziła aktualność swoich propozycji ogłoszonych we wrześniu 1967 roku, dodając jedynie potrzebę utworzenia komisji zajmującej się łącznie problemami prasy oraz radia i telewizji<sup>92</sup>.

Wykorzystywanie przez władze federalne komisji ekspertów analizujących zagadnienia związane z polityką medialną zyskało uznanie w krajach związkowych, gdyż w lipcu rządy landów: Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynatu oraz Saary powołały własną tzw. Drugą Komisję Michela (*Zweite Michel-Kommission*), która miała zająć się rozpatrywaniem problemów związanych z kulturalnymi, społecznymi, gospodarczymi i technicznymi aspektami rozwoju radia i telewizji<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Cyt. za: G. Konow: *Gibt es eine „staatspolitische wertvolle“ Presse?* „Publizistik” 1968, Heft 2/3/4, s. 279.

<sup>91</sup> Ibidem, s. 279–284.

<sup>92</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 149.

<sup>93</sup> Powstanie tej komisji wiązało się zapewne po części z faktem utworzenia w styczniu 1968 roku na terenie Saary spółki akcyjnej, która w lipcu 1969 roku przyjęła nazwę *Freie Rundfunk-Aktiengesellschaft in Gründung* (FRAG). Od początku spółka stawiała sobie za cel wykorzystanie istniejących w landzie przepisów dla stworzenia prywatnej komercyjnej stacji telewizyjnej, co burzyłoby istniejący w RFN porządek w dziedzinie radia i telewizji oparty na monopolu publicznych stacji. Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 269 i 271.

Rok 1968 rząd federalny zamknął złożeniem projektu zapobiegania działalności stacji radiowych lub telewizyjnych emitujących swoje programy dla odbiorców w RFN poza granicami tego państwa (tzw. *Piratsender-Gesetz*). Zgodnie z międzynarodowymi ustaleniami projekt przewidywał prawno-karne postępowania przeciw pirackim stacjom<sup>94</sup>.

W roku 1969 gabinet kanclerza Kiesingera zajmował się w dalszym ciągu przede wszystkim sprawami koncentracji prasy. W lutym rząd zajął oficjalne stanowisko wobec końcowych zaleceń Komisji Günthera. Opierało się ono na założeniu, iż mimo nasilania się procesu koncentracji wolność prasy w RFN jest i pozostanie niezagrożona. Tym niemniej rząd uznał za celowe podjęcie takich środków, jak: coroczne sprawozdania ukazujące zmiany w strukturze prasy, uzupełniane urzędową statystyką prasy; wprowadzenie obowiązku ujawniania struktury własnościowej przedsiębiorstw prasowych; ustalenie podstawowych reguł konkurencji; ustanowienie kuratorium śledzącego przebieg i charakter ekonomicznej rywalizacji między mediami. W zakresie relacji między wydawcami a dziennikarzami rząd pozostawiał inicjatywę obu zainteresowanym stronom. Potwierdził też kontynuowanie zapoczątkowanej w 1968 roku pomocy kredytowej (*ERP-Kredite*) oraz wprowadzenie ulg inwestycyjnych<sup>95</sup>.

W kwietniu Komisja Nauki, Polityki Kulturalnej i Publicystyki Bundestagu skierowała pod adresem rządu federalnego uchwałę dotyczącą koncentracji prasy, w której wyrażała pilną potrzebę wprowadzenia zaleceń Komisji Günthera. Wzywała bowiem rząd do: „1. Prowadzenia całorocznej statystyki prasowej, niezwłocznego przedstawienia sprawozdania o sytuacji prasy oraz radio i telewizji, a w przyszłości o rozwoju niemieckiej prasy. 2. Niezwłocznego przedłożenia projektu prawnego uregulowania kontroli nad fuzjami. 3. Niezwłocznego przedstawienia na forum Bundestagu propozycji ograniczenia udziałów rynkowych. 4. Wywarcia wpływu na kraje związkowe, by uzupełniły krajowe ustawy prasowe o obowiązek ujawniania stosunków własnościowych [...]”<sup>96</sup> Bundestag zaakceptował w lipcu te zalecenia i zlecił oficjalnie ich realizację gabinetowi federalnemu, starając się w ten sposób skłonić go do większej aktywności oraz rozszerzenia arsenału środków przeciwdziałających koncentracji prasy.

Wezwanie nie przyniosło większych rezultatów, gdyż uwagę polityków zaprzętały zbliżające się wybory parlamentarne i towarzysząca im kampania. W wyniku wrześnieowych wyborów władzę przejęła nowa koalicja partii SPD i FDP, a kanclerzem został wybrany Willy Brandt. Nowy rząd w swoim oświadczeniu złożonym pod koniec października zapowiedział rewizję prawa

---

<sup>94</sup> Ibidem, s. 273.

<sup>95</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 153–154.

<sup>96</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 275.

o konkurencji, ustanowienie kontroli fuzji przedsiębiorstw prasowych oraz przedłożenie ustawy unifikującej ogólne zasady funkcjonowania prasy w RFN (tzw. *Presserahmengesetz*)<sup>97</sup>.

W ten sposób zamknięty został rozdział rządowej *Medienpolitik* prowadzonej przez trzech chadeckich kanclerzy: Konrada Adenauera (do października 1963 roku), Ludwiga Erharda (w latach 1963—1966) i Kurta Georga Kiesingera (w latach 1966—1969). Okres ten zdominowany był w dziedzinie polityki medialnej w RFN przez trzy zagadnienia: spór o kształt organizacyjny drugiego programu telewizyjnego (tzw. *Fernsehstreit*), podnoszone przez wydawców prasowych zaostreżenie i wypaczenie intermedialnej konkurencji oraz rosnącą koncentrację prasy<sup>98</sup>. Znalazły one, choć w różnym natężeniu, swoje odbicie w polityce medialnej rządu federalnego.

W odniesieniu do pierwszego problemu pierwszoplanowe role odgrywały kraje związkowe oraz wydawcy prasowi, domagający się swojej pozycji w rozbudowie telewizji w Republice Federalnej. Rząd został zmuszony orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 1961 roku do pozostawania w tej grze na uboczu. Jego kompetencje w tym zakresie zostały ograniczone do spraw infrastruktury technicznej. Skupił się więc na tym, co miało dla niego *stricte* praktyczne znaczenie: na wynegocjowaniu z krajami związkowymi korzystnego dla poczty federalnej udziału w telewizyjnych opłatach abonamentowych oraz przeznaczeniu części wpływów na finansowanie rządowych rozgłośni emitujących programy dla zagranicy.

W przypadku zainicjowanej w 1963 roku przez Axela Springera debaty o wypaczeniach ekonomicznej konkurencji między telewizją a prasą rząd bōński sięgnął po niestosowany do tej pory środek: powołanie niezależnej komisji ekspertów (Komisja Michela), której rezultaty badań, ogłoszone w 1967 roku, odrzuciły zarzuty wydawców prasy i skierowały toczącą się debatę na inne tory.

Rok 1967 był również przełomowy dla kwestii związanych z koncentracją prasy, które w latach sprawowania władzy przez „wielką koalicję” CDU / CSU i SPD (1966—1969) stały się priorytetem rządowej *Medienpolitik*. Powołanie przez gabinet Kiesingera komisji prasowej nazwanej Komisją Günthera i przedstawione przez nią po trzech miesiącach prac zalecenia miały ogromne znaczenie w ograniczaniu i łagodzeniu negatywnych skutków koncentracji prasy. Znaczna część tych zaleceń została później wdrożona, co uświadomiło

---

<sup>97</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 159.

<sup>98</sup> Te trzy kwestie są najczęściej wskazywane przez niemieckich badaczy i historyków masowego komunikowania. Zob. H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft...*, s. 15; P. Glotz: *Der Fernsehstreit als kommunikationspolitische Problem...*, s. 121; M. Forsthoff: *Einführung*. In: *Grundsätze zur Medienpolitik*. Hrsg. H. B. Streithofen, F. Zimmermann. Stuttgart 1974, s. 12.

politykom i społeczeństwu RFN, iż wykorzystanie niezależnych komisji ekspertów, a więc wykorzystanie naukowej oceny kryzysowych zjawisk, może być skutecznym narzędziem rządowej polityki medialnej<sup>99</sup>.

Podsumowując dokonania rządu federalnego w latach 1961—1969, nie można pominąć jego poczynania legislacyjnych. Ta sfera działań rządu była jego największą słabością w tym okresie. Wystarczy przypomnieć sformułowany w 1964 roku, a odrzucony rok później przez parlament projekt ustawy wyjątkowej (*Notstandgesetz*), przewidujący ograniczenia w zdobywaniu i upowszechnianiu informacji związanych z bezpieczeństwem państwa. Gabinet federalny nie wykorzystał również swoich konstytucyjnych uprawnień w kształtowaniu tzw. ramowych warunków funkcjonowania prasy oraz nie przedstawił projektu stosownej umowy (*Presserechtsrahmengesetz*), oddając w tej dziedzinie pole krajom związkowym, które spożytkowały tę możliwość, opracowując w 1963 roku modelowy projekt krajowej ustawy prasowej, wykorzystany w latach 1964—1966 przez landy przy tworzeniu prawa prasowego.

### **5.5. Poczynania rządu federalnego w czasach wzmożonej dyskusji o polityce medialnej (1970—1975)**

Mimo zapowiadanej w oświadczeniu z października 1969 roku aktywności legislacyjnej **nowy rząd koalicji partii SPD i FDP nie przedstawił w 1970 roku żadnego projektu obiecywanych ustaw**. Gabinet kanclerza Brandta jedynie przedłożył pod koniec kwietnia, zgodnie z zaleceniem Bundestagu z lipca 1969 roku, pierwsze oficjalne sprawozdanie rządu o sytuacji prasy, radia i telewizji w Republice Federalnej. W dokumencie tym rząd poinformował o prowadzeniu prac nad przygotowaniem projektów ustaw regulujących trzy podstawowe kwestie: (1) nadzór nad stosunkami własnościowymi w przedsiębiorstwach prasowych oraz ich sytuacją ekonomiczną poprzez wprowadzenie tzw. statystyki prasowej (*Bundespressestatistik*); (2) kontrola fuzji koncernów prasowych (*Fusionkontrolle*); (3) określenie jednolitych zasad funkcjonowania prasy w RFN (*Presserechtsrahmengesetz*). Potwierdził także kontynuację pomocy kredytowej w ramach programu ERP ukierunkowanej na modernizację wydawnictw prasowych oraz zlecanie i finansowanie badań naukowych nad najważniejszymi problemami rozwoju mass mediów w Republice Federalnej<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 111.

<sup>100</sup> Zob. *Zwischenbericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1970)*, Drucksache VI/692, Deutscher Bundestag — 6. Wahlperiode, s. 7—8.

Chęć udziału w opracowaniu ustawy określającej ramowe warunki działania prasy w RFN (*Presserechtsrahmengesetz*) zgłosili w lutym 1970 roku ministrowie spraw wewnętrznych krajów związkowych, a w kwietniu dziennikarze zrzeszeni w związku *Deutscher Journalistenverband* (DJV). Przedstawiciele landów we wrześniu przyjęli własny projekt ustawy, mający na celu „uzupełnienie krajowych ustaw prasowych tak, by uczynić przejrzystym rynkowe odbicie koncentracji prasy, ułatwiające odbiorcom zorientowanie się, które ekonomiczne i inne siły mogą wskutek swoich rynkowych wpływów oddziaływać na wyrażanie opinii i poglądów [...]”<sup>101</sup>. Ministrowie spraw wewnętrznych zakładali, że ich propozycje zostaną uwzględnione przez rząd federalny.

W roku 1970 w obszarze *Medienpolitik* zaznaczył się wyraźnie jeszcze jeden trend. Organizacje dziennikarzy i wydawców prasowych rozpoczęły publiczną debatę o potrzebie unormowania wzajemnych relacji zachodzących w redakcji i wydawnictwie. W odpowiedzi na zgłoszony jeszcze w październiku 1969 roku projekt dziennikarskiego związku DJV w lutym 1970 roku własną koncepcję rozgraniczenia kompetencji między wydawnictwem a redakcją ogłosili wydawcy gazet skupieni w organizacji BDZV. W lipcu reprezentanci obu stron wraz z dziennikarzami zrzeszonymi w związku *Deutsche Journalistenunion* (dju) uzgodnili wspólny projekt umowy regulujący sporne kwestie<sup>102</sup>. Zgodnie z jego zamysłem kompetencje powinny być podzielone na trzy główne zakresy: (1) „kompetencje zasadnicze” (*Grundsatzkompetenz*), obejmujące określenie w formie pisemnej przewodniej linii programowej pisma i przysługujące wyłącznie wydawcy; (2) „kompetencje kierunkowe” (*Richtlinienkompetenz*), odnoszące się do spraw o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania wydawnictwa i redakcji, które powinny zostać ustalone przez wydawcę po rozmowach z redaktorem naczelnym i innymi reprezentantami kierownictwa redakcji; (3) „kompetencje szczegółowe” (*Detaillkompetenz*), dotyczące swobody kształtowania treści publikacji oraz obowiązku uwzględniania ogólnego interesu pisma, a będące sprawą redaktorów i dziennikarzy. Jednakże w przypadku konkretnych publikacji odzwierciedlających stanowisko pisma wobec szczególnie ważnych problemów decyzja o ich zamieszczeniu powinna być rezultatem uzgodnień pomiędzy wydawcą a kierownictwem redakcji<sup>103</sup>.

W roku 1971 gabinet kanclerza Brandta poświęcił niewiele uwagi sprawom związanym z polityką medialną. W styczniu w odpowiedzi na interpelację poselską przedstawiciele rządu federalnego wyjaśnili, iż przygotowywane są działania mające chronić zagrożone ekonomicznie małe i średnie przedsię-

<sup>101</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 279–280.

<sup>102</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 164–167.

<sup>103</sup> Ibidem, s. 166.

biorstwa prasowe. Pokreślili również, że przysługujące prasie udogodnienia w opłatach pocztowych nie zostaną rozszerzone. Zapowiedziano także rezygnację z ulg inwestycyjnych oraz utrzymanie pomocy kredytowej (ERP — *Kreditprogramm*) dla małych i średnich wydawnictw prasowych<sup>104</sup>.

Z kolei w grudniu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych poinformowało o przyjęciu opracowanych wspólnie z Niemiecką Radą Prasową (*Deutscher Presserrat*)<sup>105</sup> „zasad postępowania we wzajemnych kontaktach prasy i policji” mających pomóc obu stronom w „wykonywaniu bez przeszkód swoich obowiązków”. Ustalono zakres i formy personalnych kontaktów między policją i prasą w toku normalnej pracy oraz podczas policyjnych akcji<sup>106</sup>.

O wiele większą aktywność w sferze *Medienpolitik* w roku 1971 wykazały natomiast środowiska naukowe, które podjęły starania o samodzielny udział w dyskusji nad zagadnieniami mieszczącymi się w obrębie polityki medialnej. W lutym powstało bowiem stowarzyszenie zajmujące się badaniem komunikowania (*Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung* — AfK), grupujące wybitnych badaczy i teoretyków. We wrześniu grupa prawników, naukowców i publicystów działająca od 1968 roku pod nazwą *Arbeitskreis Pressefreiheit* przedstawiła własny projekt ustawy określającej podstawowe zasady funkcjonowania prasy w RFN (*Presserechtsrahmengesetz*), w którym szczególny nacisk położono na demokratyzację struktur kierowniczych wydawnictwa i redakcji<sup>107</sup>.

**Rok 1972 był dla rządu federalnego w dziedzinie polityki medialnej okresem stagnacji.** Nie przedłożono żadnego z zapowiadanych w 1970 roku projektów ustaw, nie podjęto negocjacji z landami, organizacjami dziennikarzy i wydawców w sprawie ramowej ustawy prasowej (*Presserechtsrahmengesetz*), nie ogłoszono rezultatów prowadzonych pod egidą rządu badań naukowych. Kontynuowano jedynie pomoc kredytową w ramach programu *European Recovery Program* (ERP), przeznaczając ją przede wszystkim dla przedsiębiorstw prasowych wydających gazety i czasopisma „służące głównie politycznemu kształceniu i informowaniu”, wykluczając z niego czasopisma fachowe (*Fachzeitschriften*), nie spełniające tego kryterium<sup>108</sup>.

<sup>104</sup> Ibidem, s. 170.

<sup>105</sup> Niemiecka Rada Prasowa powstała 20 listopada 1956 roku jako organ samokontroli prasy. Liczy 20 członków wywodzących się ze związków wydawców prasy oraz organizacji dziennikarskich. Rozpatruje skargi i zażalenia, reprezentuje prasę wobec władz państwa, reaguje na występujące w działaniu prasy nieprawidłowości, broni wolności prasy i informacji. Zob. F. Ronneberger: *Selbstkontrolle der Medien*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 294.

<sup>106</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 285.

<sup>107</sup> Ibidem, s. 281 i 283.

<sup>108</sup> Takie stwierdzenie znalazło się w oświadczeniu Ministerstwa Gospodarki ogłoszonym w październiku 1972 roku. Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 185.

Rok 1972 nie był jednak czasem „martwym” w polityce medialnej. Uwaga polityków i opinii publicznej koncentrowała się na tzw. ruchach statutowych, czyli działaniach dziennikarzy i wydawców zmierzających do przyjęcia statutów redakcyjnych, wyznaczających prawa i obowiązki obu stron w procesie redagowania oraz wydawania gazet i czasopism. Rosła liczba redakcji, w których wprowadzono takie rozwiązanie. Tendencja ta nie miała jednak powszechnego charakteru, gdyż rokowania pomiędzy organizacjami dziennikarskim a największym związkiem wydawców gazet — BDZV zostały w maju przerwane. Powodem były rozbieżności w ocenie zakresu zasadniczych kompetencji wydawcy, a zwłaszcza możliwości wstrzymania ukazywania się pisma. Stawiało to pod znakiem zapytania możliwość upowszechnienia idei „wewnętrznej wolności prasy”, której główne ucieleśnienie stanowiły redakcyjne statuty<sup>109</sup>

**W roku 1973 odnotować należy pewne ożywienie rządowej polityki medialnej.** Już w styczniu kanclerz Willy Brandt przedstawił w swoim oświadczeniu złożonym na posiedzeniu Bundestagu podstawowe założenia przygotowywanej przez jego gabinet ustawy, określającej ramowe warunki działania prasy (*Presserechtsrahmengesetz*). Dokument miał składać się z dwóch zasadniczych części. Pierwsza wprowadzała postanowienia zbliżające uregulowania występujące w krajowych ustawach prasowych. Druga zaś zajmowała się zależnościami pomiędzy wydawcami a redaktorami i dziennikarzami, akcentując potrzebę prawnego zagwarantowania redaktorom możliwości „współdziałania w kwestiach redakcyjnego kształtu pisma”<sup>110</sup>.

Zapowiedź rychłego zakończenia prac nad ustawą wywołała reakcję władz krajów związkowych. W czerwcu rząd Badenii-Wirtembergii przyjął własny projekt ustawy regulującej ramowe warunki funkcjonowania prasy, w którym także sporo miejsca poświęcono relacjom: wydawcy — redaktorzy w procesie redagowania i wydawania pism. Propozycje te nie trafiły jednak pod obrady Bundesratu<sup>111</sup>.

We wrześniu federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych poinformowało na konferencji prasowej o rozszerzeniu zakresu współpracy prasy i policji o możliwości wykorzystania prasy, a także radia i telewizji w prowadzonym śledztwie lub organizowanych przez policję poszukiwaniach przestępców bądź ich ofiar. Wykorzystanie mediów było przewidywane w sytuacji, gdy „inne działania zawiodą lub przypuszczalnie nie doprowadzą czy też zbyt późno doprowadzą do sukcesu”. Postanowienia te łączyły się z decyzjami administracji sądowej w poszczególnych landach oraz ustaleniami przyjętymi wcześniej

---

<sup>109</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 288.

<sup>110</sup> Ibidem, s. 289.

<sup>111</sup> Ibidem, s. 291.



przez federalne Ministerstwo Sprawiedliwości. Zostały więc skoordynowane i tworzyły prawną całość<sup>112</sup>.

W listopadzie rząd federalny postanowił na swoim posiedzeniu powołać specjalną komisję, której zadaniem miało być przygotowanie do końca 1975 roku raportu o „gospodarczo uzasadnionym i społecznie oczekiwanym technicznym systemie komunikowania w przyszłości”. Utworzenie nowej instytucji o nazwie: Komisja ds. Rozbudowy Technicznego Systemu Komunikowania (*Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems* — KtK) oznaczało uwzględnienie w rządowej *Medienpolitik* problemów związanych z rozwojem nowych technik komunikowania<sup>113</sup>.

Obok działań rządu federalnego w polityce medialnej w roku 1973 wyraźnie zaznaczyły swoją obecność dwie kwestie: przybierający na sile ruch statutowy oraz tzw. polityka taryfowa (*Tarifpolitik*), obejmująca problem stawek płacowych pracowników zatrudnionych w przemyśle poligraficznym, zapewniającym druk prasy. W czerwcu ruch statutowy wkroczył do publicznych regionalnych instytucji radiowo-telewizyjnych, jako że stacja *Norddeutscher Rundfunk* przyjęła po 5 latach rokowań statut określający prawa i obowiązki dziennikarzy, redaktorów i kierownictwa stacji<sup>114</sup>. W przemyśle poligraficznym wybuchły strajki, które objęły w roku 1973 blisko 60 zakładów. Ich pracownicy domagali się ponad 10-procentowej podwyżki płac. Zatrudnieni w przemyśle poligraficznym stali się w ten sposób drugą siłą społeczną prowadzącą rokowania z wydawcami. Świadomość wspólnych celów doprowadziła do zgłoszonej przez organizację dziennikarzy DJV inicjatywy utworzenia wspólnego związku zawodowego wszystkich pracowników wydawnictw prasowych i innych mediów (tzw. *Mediengewerkschaft*).

**Rok 1974 przyniósł kolejne przejawy zwiększonej aktywności rządu federalnego w dziedzinie polityki medialnej.** Już w lutym ukonstytuowała się w Bonn powołana przez federalnego ministra poczty Horsta Ehmke Komisja ds. Rozbudowy Technicznego Systemu Komunikowania (KtK). Złożona z przedstawicieli władz federacji, krajów związkowych oraz osób będących społecznie uznanymi autorytetami miała do końca grudnia 1975 roku przygotować zasady i sposoby wykorzystania zdobyczy techniki w kształtowaniu systemu komunikowania w RFN<sup>115</sup>.

W marcu gabinet federalny utworzył kolejną, tym razem „wewnętrzną”, komisję w celu dokonania analizy „gospodarczej sytuacji wydawnictw prasowych w Republice Federalnej oraz przygotowania i sprawdzenia odpowiednich działań” powstrzymujących koncentrację prasy.

<sup>112</sup> Ibidem, s. 293.

<sup>113</sup> *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 193.

<sup>114</sup> Zob. G. G. Koper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 290.

<sup>115</sup> Ibidem, s. 295.

W kwietniu rząd federalny przyjął założenia ustawy związanej z realizacją programu pomocy kredytowej (*ERP-Wirtschaftsplangesetz*) dla małych i średnich przedsiębiorstw prasowych. Przewidywano także dodatkowe formy wspierania tych wydawnictw, m.in. poprzez udostępnienie im środków finansowych z Banku Kredytowego Rozwoju (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*), przeznaczonych na zakup papieru i rozwój produkcji. Proponowane rozwiązania zaakceptował Bundestag i ustawa została uchwalona 6 sierpnia<sup>116</sup>.

W maju gabinet federalny przedstawił swoje pierwsze pełne sprawozdanie oceniające sytuację mediów masowych w RFN<sup>117</sup>. W sprawozdaniu obrazującym przemiany w systemie masowego komunikowania w latach 1954—1973 zaakcentowano także bieżące działania rządu w zakresie *Medienpolitik*. Do najważniejszych zaliczono: udzielanie pomocy kredytowej dla małych i średnich wydawnictw prasowych, udogodnienia w opłatach pocztowych przy kolportażu prasy oraz wykorzystaniu łączu telekomunikacyjnych będących w dyspozycji poczty federalnej<sup>118</sup>. Wiele miejsca poświęcono inicjatywom ustawodawczym rządu. Potwierdzono zamiar opracowania ustawy pozwalającej na coroczne publikowanie danych statystycznych dotyczących prasy (*Pressestatistikgesetz*), bez których nie można prowadzić rzeczowej dyskusji o zjawiskach i tendencjach rozwojowych występujących na rynku prasowym. Za ważne wydarzenie uznano również nowelizację prawa antykaratelowego w celu stworzenia prawnych warunków sprawowania kontroli nad fuzjami przedsiębiorstw prasowych (*Fusionkontrolle*). Nowela z sierpnia 1973 roku ustawy o przeciwdziałaniu wypaczeniom konkurencji między mediami stwarzała bowiem tylko możliwość bardzo ograniczonej kontroli. Potwierdzono także rychłe przedłożenie projektu ustawy unifikującej podstawowe zasady funkcjonowania prasy w Republice Federalnej (*Presserechtsrahmen-gesetz*)<sup>119</sup>.

Ostatnie z przedstawionych zamierzeń doczekało się wkrótce realizacji. W lipcu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przedstawiło projekt ustawy zapowiadanej od jesieni 1969 roku<sup>120</sup>. Jej zasadniczą część tworzyły postanowienia regulujące zależności pomiędzy wydawcami prasowymi a redaktorami i dziennikarzami, ukierunkowane na wzmocnienie pozycji drugiej strony, co było zgodne z programowymi założeniami rządu koalicji SPD / FDP, popie-

---

<sup>116</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 200.

<sup>117</sup> Pierwsze sprawozdanie z roku 1970 miało charakter sondażowy i było ze względu na niewielki zakres czasowy (lata 1967—1968) oraz problemowy swoistą „przymiarką” do przygotowania pierwszego pełnego sprawozdania opublikowanego właśnie 15 maja 1974 roku.

<sup>118</sup> Zob. *Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1974)*, Drucksache 7/2104 des Deutschen Bundestages. Bonn 1974, s. 39–40.

<sup>119</sup> Ibidem, s. 44–45.

<sup>120</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 199–200.

rającymi ideę „wewnętrznej wolności prasy”. Wobec protestów związku wydawców, a także braku poparcia przez organizacje dziennikarzy projekt nie został skierowany do Bundestagu.

W drugiej połowie 1974 roku rząd federalny porzucił na obserwacji toczącej się w dziedzinie polityki medialnej debaty, wypełnionej przede wszystkim problemami koncentracji prasy i ruchu statutowego. Pod koniec roku głos w dyskusji zabrał nowy uczestnik — Rada Kościoła Ewangelickiego w Niemczech (*Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland*). W przygotowanej ocenie sytuacji w systemie masowego komunikowania w RFN Rada wskazywała na społeczne skutki rozwoju mediów masowych i proponowała podjęcie działań zapewniających wolność informacji oraz swobodę głoszenia poglądów, warunkujących niezależne i wartościowe dziennikarstwo. Postulowała podjęcie konkretnych kroków, takich jak wprowadzenie ulg podatkowych i płatniczych oraz depolityzację opłat za abonament radiowo-telewizyjny<sup>121</sup>.

W roku 1975 rządowi federalnemu udało się urzeczywistnić swoje legislacyjne zamierzenia. Dnia 23 stycznia Bundestag przyjął rządowy projekt ustawy o statystyce prasowej (*Pressestatistikgesetz*), która weszła w życie 1 kwietnia. Ustawa, będąca realizacją jednego z zaleceń Komisji Günthera z 1968 roku, stwarzała możliwość uzyskiwania informacji niezbędnych do skonstruowania ogólnokrajowej statystyki prasy wydawanej w RFN (tzw. *Bundesstatistik*), ułatwiającej analizę zjawisk i procesów występujących na rynku prasowym. Zgodnie z ustawą wydawnictwa prasowe były zobowiązane do dostarczania następujących danych: rodzaj i prawna forma przedsiębiorstwa; zatrudnione osoby i pozostali współpracownicy (nieetatowi dziennikarze i kolporterzy); wysokość obrotu i jego formy; wybrane koszty dotyczące płac, honorariów, koszty produkcji i kolportażu; nazwa, liczba wydań, format i częstotliwość ukazywania się drukowanych we własnych oraz w innych drukarniach gazet i czasopism; dane związane z wytwarzaniem i stosunkiem części dziennikarskiej do części ogłoszeniowej; informacje o powiązaniach ze wspólnotami gospodarczymi obejmującymi redakcję, kolportaż i ogłoszenia prasowe; dane o liczbie stron w ciągu roku z podziałem na część dziennikarską i ogłoszeniową; dane o ogółem sprzedanym nakładzie oraz zasięgu terytorialnym; informacje o cenach kolportażu i ogłoszeń<sup>122</sup>. Rozległość przedmiotowego zakresu tych danych gwarantowała możliwość wnikliwego śledzenia przeobrażeń zachodzących w prasie, zwłaszcza w kontekście debaty o skutkach procesu koncentracji. Uchwalenie ustawy było więc niewątpliwym sukcesem rządu.

W maju radca stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Gerhard Rudolf Baum przedstawił na posiedzeniu Bundestagu koncepcję „programu po-

---

<sup>121</sup> Ibidem, s. 204.

<sup>122</sup> Ibidem, s. 206.

mocy gospodarczej dla dzienników”. Była to odpowiedź rządu na zgłoszone miesiąc wcześniej postulaty organizacji dziennikarzy DJV oraz związku wydawców gazet BDZV, dotyczące potrzeby ekonomicznego wsparcia dla przeżywającej trudności prasy codziennej. W rządowych planach — nazwanych „programem natychmiastowym” (*Sofortprogramm*) — przewidywano rozszerzenie pomocy kredytowej w ramach programu ERP oraz ze środków banku kredytowego KfW o takie rozwiązania, jak: dotacje do odsetek, poręczenia kredytowe udzielane przez państwo oraz dotacje inwestycyjne. Zasadniczy punkt programu stanowił jednak zamysł powołania proponowanej już przez związek dziennikarzy DJV fundacji prasowej (*Pressestiftung*), która jako instytucja prawa publicznego „mogłaby poprawić warunki zapewniające różnorodność opinii w obszarze prasy codziennej”<sup>123</sup>. Majątek fundacji miał pochodzić ze środków budżetu federalnego, wpłat wydawnictw prasowych oraz innych subwencji. Zarząd fundacji powinni utworzyć przedstawiciele prasy.

Chcąc skłonić przedsiębiorców prasowych do uczestnictwa w proponowanych działaniach, w lipcu rząd wydał oświadczenie, w którym potwierdził swoją gotowość realizacji „programu natychmiastowej pomocy”, ale tylko pod warunkiem finansowego udziału wydawców. Rządowe oświadczenie spotkało się z szybkim odzewem. We wrześniu związek wydawców dzienników BDZV przekazał Ministerstwu Spraw Wewnętrznych własny projekt powołania fundacji zajmującej się udzielaniem ekonomicznej pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom prasowym. Wydawcy, godząc się na swój wkład finansowy w wysokości 25 mln marek, domagali się jednak zmiany kryteriów przyznawania kredytów, poręczeń państwowych, subwencjonowania odsetek bankowych oraz dotacji inwestycyjnych. Opowiadali się za stosowaniem wyłącznie ekonomicznych kryteriów uwzględniających wysokość rocznego obrotu oraz wielkość sprzedanego nakładu<sup>124</sup>.

W czerwcu federalne Ministerstwo Badań Naukowych uzgodniło wraz z przedstawicielami władz landu Hesja, miasta Kassel oraz regionalnej stacji radiowo-telewizyjnej *Hessischer Rundfunk* wstępny projekt uruchomienia lokalnej telewizji kablowej (tzw. *Kabelpilotprojekt Kassel*). Zamiar ten wywołał sprzeciw władz ARD, domagających się wstrzymania realizacji projektu do czasu opublikowania rezultatów prac powołanej przez rząd federalny w 1974 roku Komisji ds. Rozbudowy Technicznego Systemu Komunikowania (KtK). Ministerstwo zaakceptowało tę argumentację i ogłosiło, że projekt należy poddać pod dyskusję<sup>125</sup>. Działania Ministerstwa Badań Naukowych można jednak uznać za pierwszą próbę aktywnego udziału rządu

<sup>123</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 300.

<sup>124</sup> Ibidem, s. 303.

<sup>125</sup> Ibidem, s. 301.

federalnego w praktycznym upowszechnianiu nowych technik komunikowania.

Zagadnienie nowych mediów zostało zresztą spotęgowane w roku 1975 poprzez przedsięwzięcia wydawców prasowych i prywatnych przedsiębiorców, którzy coraz mocniej domagali się dostępu do nowych zdobyczy techniki. Już w marcu bowiem stworzone jeszcze w 1974 roku przez wydawców i przedstawicieli przemysłu poligraficznego stowarzyszenie pod nazwą *Arbeitsgemeinschaft Technische Kommunikationssysteme der Presse* (Wspólnota Robocza — Techniczne Systemy Komunikowania Prasy) (AtK) wydało oświadczenie, w którym opowiadało się za wprowadzeniem regulacji prawnych gwarantujących udział prywatnego kapitału w upowszechnianiu nowych mediów, a zwłaszcza telewizji kablowej. Postulat ten został poparty przez organizacje przemysłowców, pracodawców i handlowców, które w grudniu zredagowały i wysłały do władz państwa, krajów związkowych oraz rządowej komisji KtK pismo z żądaniem dostępu prywatnego kapitału do inwestowania w sferze nowych mediów wraz z możliwością nadawania własnych programów<sup>126</sup>.

**Omawiany okres kończył się zatem sporem wokół zakresu i sposobów upowszechniania nowych technik komunikowania.** Problematyka ta miała wkrótce zdominować dziedzinę polityki medialnej w RFN. Jednakże w latach 1970—1975 stanowiła tylko jeden z kilku problemów, wokół których ogniskowały się działania rządu federalnego. Gabinety Willy Brandta, a od maja 1974 roku Helmuta Schmidta znacznie więcej uwagi poświęcały koncentracji prasy i idei „wewnętrznej wolności prasy”, przejawiającej się w ruchu statutowym i polityce taryfowej<sup>127</sup>. W dążeniu do powstrzymania i ograniczenia koncentracji prasy rząd federalny wykazał zresztą najwięcej inicjatywy i konsekwencji. Swoją batalię prowadził, stosując przede wszystkim dwa rodzaje środków: prawne i ekonomiczne. Najważniejszym instrumentem prawnym, rządu była ustawa o statystyce prasowej (*Pressestatistikgesetz*) uchwalona 23 stycznia 1975 roku. Gwarantując dostęp do wielu danych odsłaniających pozycję ekonomiczną i wpływy koncernów prasowych, umożliwiała podejmowanie skutecznych działań w zmaganiach z koncentracją prasy<sup>128</sup>. Wśród środków ekonomicznych należy z kolei wymienić program pomocy kredytowej w ramach *European Recovery Program* (ERP), rozszerzony w 1974 roku

<sup>126</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 214.

<sup>127</sup> Te trzy kwestie wyraźnie przeważały w działaniach i dyskusjach odnoszących się do sfery polityki medialnej w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych. Zob. F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik. Institutionen, Prozesse, Ziele*. Bd. 1. Mainz 1978, s. 130—132; także H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft...*, s. 19—23.

<sup>128</sup> Zob. H. Flottau: *Finanziell unabhängig — und dennoch frei? Zur wirtschaftlichen und rechtlichen Situation der Presse*. In: *Porträts der deutschen Presse*. Hrsg. M. W. Thomas. Berlin 1980, s. 29.

i uzupełniony rok później o „program natychmiastowy” (*Sofortprogramm*), przewidujący dodatkowe formy pomocy: dotacje do odsetek, poręczenia państwowe, subwencje inwestycyjne.

W przypadku ruchu statutowego i polityki taryfowej ramowe rozwiązania przynieść miała zapowiadana od 1969 roku ustawa wprowadzająca jednolite zasady funkcjonowania prasy i wydawnictw prasowych w RFN (tzw. *Presserechtsrahmengesetz*). Niestety, przedstawiony w 1974 roku projekt nie doczekał się realizacji. Duża w tym wina samego rządu federalnego, który zwlekał z opracowaniem własnej wersji ustawy, co spowodowało, że wcześniej swoje projekty zaprezentowały rządy krajów związkowych i organizacja dziennikarzy DJV (w roku 1970), a także środowisko naukowe (w roku 1971). Utrudniło to przeforsowanie propozycji rządowej. Dowodziło także, że rządowi w zakresie *Medienpolitik* przybyło rywali. Każdy z nich starał się formułować własne stanowisko wobec najważniejszych zagadnień, co znacznie ożywiało toczące się dyskusje. Okres ów zwano nie bez kozery „czasem wzmocnienia i krzepnięcia *Medienpolitik*”, czego wyraz stanowiły właśnie liczne projekty, rezolucje, uchwały i programy tworzone przez stale powiększającą się liczbę podmiotów polityki medialnej<sup>129</sup>.

W odniesieniu do nowych technik komunikowania działania rządu ograniczyły się do powołania w 1974 roku złożonej z ekspertów Komisji ds. Rozbudowy Technicznego Systemu Komunikowania (KtK). Rezultaty jej pracy miały stanowić podstawę do podejmowania przez rząd konkretnych decyzji związanych z upowszechnianiem nowych mediów. Działanie takie stało w wyraźnej opozycji do żądań wydawców prasowych i przedsiębiorców prywatnych, oczekujących jak najszybszego otwarcia drogi do przebudowy dotychczasowej struktury radia i telewizji, umożliwiającej prywatyzację tego sektora, zwłaszcza w części łączącej się z nowymi mediami.

Obok „wielkiej” polityki medialnej rząd federalny uprawiał wówczas również „małą” *Medienpolitik*. Do tego typu poczynąń trzeba bowiem zaliczyć przygotowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w 1971 i 1973 roku rozszerzenie zasad i form współdziałania mediów oraz policji, utrzymanie dogodnych dla wydawnictw prasowych, a dotowanych przez rząd opłat pocztowych związanych z kolportażem prasy i korzystaniem z łączы telekomunikacyjnych czy też popieranie lokalnych inicjatyw dotyczących wykorzystania telewizji kablowej (projekt opracowany w Hesji w 1975 roku).

---

<sup>129</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 161–162.

## 5.6. Rządowa *Medienpolitik* wobec nowych technik komunikowania (1976—1982)

Podjęcie zasadniczych decyzji związanych z upowszechnianiem nowych mediów gabinet kanclerza Helmuta Schmidta uzależniał od rezultatów pracy utworzonej w 1974 roku Komisji ds. Rozbudowy Technicznego Systemu Komunikowania (KtK). Dlatego **sprawozdanie z jej badań, określone mianem *Telekommunikationsbericht* i złożone w styczniu 1976 roku, miało priorytetowe znaczenie dla rządowej *Medienpolitik***. Antycypując rozwój nowych technik komunikowania, Komisja opowiadała się za rozbudową sieci łączы telekomunikacyjnych na obszarze RFN, aby umożliwić wykorzystanie takich form przekazu informacji, jak teletext czy faks. Postulowała także rozwój telewizji kablowej oraz systemów odbiorczych i rozdzielczych dla przekazu satelitarne-go. Najważniejsze zalecenie dotyczyło jednak potrzeby wdrożenia tzw. projektów pilotujących (*Pilotprojekte*) zastosowanie systemu łączności kablowej, w tym zwłaszcza telewizji kablowej. Prawne podstawy realizacji programu projektów pilotujących powinny stworzyć — zdaniem Komisji — władze krajów związkowych w zakresie swoich kompetencji, obejmujących organizację struktur radia i telewizji<sup>130</sup>.

Kierując się tymi zaleceniami, rząd federalny już w lutym 1976 roku przyjął zakrojony na szeroką skalę program rozbudowy systemu łączności satelitarnej, na który przeznaczono 2,3 mld marek. Program opracowany wspólnie z innymi krajami europejskimi miał obejmować okres od 1976 do 1979 roku<sup>131</sup>.

W marcu gabinet Schmidta przyjął uchwałę o wydatkowaniu środków finansowych na uruchomienie radiowych i telewizyjnych programów oświatowych, mających pomóc przede wszystkim osobom studiującym zaocznie<sup>132</sup>.

Dnia 28 czerwca parlament uchwalił opracowaną przez rząd trzecią nowelizację ustawy o przeciwdziałaniu wypaczeniom konkurencji między mediami (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*), która działała wstecz i obejmowała już okres od 28 stycznia 1976 roku. Zgodnie z ustawą dokonanie fuzji było możliwe po uzyskaniu zezwolenia od Federalnego Urzędu Kartelowego (*Bundeskartellamt*). Procedura ta dotyczyła fuzji przedsiębiorstw o łącznym obrocie przekraczającym 25 mln marek, co odpowiadało nakładowi dziennika w wysokości 60—70 tys. egzemplarzy<sup>133</sup>.

W lipcu gabinet boński zajął oficjalne stanowisko wobec sprawozdania KtK. Aprobując konieczność wprowadzenia fazy próbnej, poprzedzającej pod-

<sup>130</sup> Ibidem, s. 217.

<sup>131</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 305.

<sup>132</sup> *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 218.

<sup>133</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 308.

jęcie ostatecznych decyzji o skali i sposobie upowszechnienia nowych technik komunikowania, rząd podkreślał, iż „jest świadom, że polityczne skutki rozwoju telekomunikacji naruszają w szczególnym stopniu kompetencje landów”. Dlatego proponował podjęcie rokowań rozstrzygających sporne kwestie<sup>134</sup>. Akcentował jednak swoje konstytucyjne kompetencje w sferze telekomunikacji, uznając przy tym, że nowe techniki przekazu informacji, takie jak wideotekst i teletekst, wykraczają poza tradycyjne pojęcie telewizji.

W lipcu rząd federalny potwierdził kontynuację programu pomocy kredytowej dla małych i średnich wydawnictw prasowych w ramach programu ERP. Program ten został rozszerzony o możliwość przyznawania pożyczek<sup>135</sup>.

W listopadzie władze Nadrenii-Palatynatu opowiedziały się za udziałem prywatnych nadawców w przygotowaniu i realizacji programu pilotującego zastosowanie telewizji kablowej. Skłoniło to kanclerza Schmidta do złożenia podczas grudniowych obrad Bundestagu oświadczenia, w którym podkreślił, że jego rząd jest za utrzymaniem prywatnego charakteru prasy oraz publicznego statusu radia i telewizji. Zaapelował do związków wydawców prasowych i dziennikarzy o zgodne uregulowanie spraw związanych z wewnętrzną wolnością prasy. Zapowiedział, że gdyby nie doszło do takiego porozumienia, rząd przedłoży własny projekt ustawy określającej ramy funkcjonowania prasy (*Presserechtsrahmengesetz*), ograniczony do zagadnień podnoszonych przez ruchy statutowe i taryfowe<sup>136</sup>.

Problematyka wewnętrznej wolności prasy stanowiła ważny aspekt polityki medialnej w RFN w 1976 roku. W kwietniu i maju wybuchły bowiem strajki w przemyśle poligraficznym, których podłożem były żądania podwyżek płac zgłaszane przez związki zawodowe. Szeroki zasięg tych strajków sprawił, że polityka taryfowa stała się jednym z elementów dyskusji o demokratyzacji zasad działania redakcji i wydawnictwa.

**W roku 1977 aktywność gabinetu kanclerza Schmidta w zakresie polityki medialnej wyraźnie się zmniejszyła.** Poza uchwaleniem w styczniu ustawy o ochronie danych osobowych (*Bundesdatenschutzgesetz*), opartej na projekcie rządowym, skoncentrowano się na dwóch kwestiach: koncentracji prasy oraz rozwoju techniki komunikowania — rząd postanowił oprzeć swoje przedsięwzięcia na naukowej analizie problemów. Dlatego już w styczniu federalne Ministerstwo Gospodarki zleciło komisji Federalnego Biura Kartelowego wykonanie ekspertyzy dotyczącej stosunków własnościowych w koncernach prasowych. Zdaniem Ministerstwa bowiem „utrzymanie niezależności i różnorodności prasy wymaga, obok kontroli fuzji, większej przejrzystości w ukła-

<sup>134</sup> Zob. *Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems*. „Media Perspektiven” 1976, Heft 7, s. 350—351.

<sup>135</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 222.

<sup>136</sup> Ibidem, s. 225.



dzie udziałów kapitałowych w przedsiębiorstwach prasowych”<sup>137</sup>. We wrześniu natomiast Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wyznaczyło grupie naukowców, wchodzącej w skład Komisji ds. Rozwoju Technicznego Systemu Komunikowania (KtK), zadanie rozpatrzenia zależności zachodzących między komunikowaniem wykorzystującym przekaz kablowy a różnorodnością informacji. Już we wstępnej fazie badań wskazano na komplementarne relacje między prasą a radiem i telewizją oraz na potrzebę prowadzenia „modelowych prób” (*Modellversuche*) wykorzystania nowych mediów<sup>138</sup>.

Ograniczony zakres działań rządu federalnego w obszarze *Medienpolitik* w 1977 roku sprawił, że swoją pozycję w tej polityce zaznaczyły inne jej podmioty, a zwłaszcza związki wydawców prasowych. Wobec zgłaszanej przez władze wielu landów gotowości do udziału w realizacji programu pilotującego upowszechnienie telewizji kablowej wydawcy ponawiali chęć udziału w finansowaniu oraz kształtowaniu organizacyjnych i programowych warunków urzeczywistniania tych projektów. Szczególnie aktywny był w tej mierze Związek Niemieckich Wydawców Gazet (BDZV), który dwukrotnie (w marcu i grudniu) kierował swoje propozycje pod adresem władz krajów związkowych i poczty federalnej, odpowiedzialnej za techniczną stronę projektowanych prób<sup>139</sup>.

Plany upowszechnienia telewizji kablowej wywołały także reakcję władz kościelnych. Już w styczniu Rada Kościoła Ewangelickiego w Niemczech ogłosiła swoje stanowisko wobec zapowiadanych projektów. Akcentowała konieczność większego uczestnictwa samych obywateli, potrzebę zachowania nadrzędnej pozycji publicznego radia i telewizji w realizacji przyjętych planów oraz dopuszczenia prywatnych inwestorów, poddanych jednak społecznej kontroli<sup>140</sup>. W lipcu głos zabrała konferencja biskupów Kościoła katolickiego, która opowiedziała się za rozszerzeniem składu instytucji kierujących realizacją projektów pilotujących o przedstawicieli wszystkich społecznie ważnych sił.

**Upowszechnianie nowych mediów, a szczególnie telewizji kablowej stanowiło również w roku 1978 główny temat polityki medialnej w RFN.** Ranga tego zagadnienia wydatnie wzrosła po wspólnej uchwale premierów rządów krajowych poświęconej telewizji i łączności kablowej. W uchwale przyjętej w maju na posiedzeniu, w którym uczestniczył kanclerz Helmut Schmidt, zapowiedziano wprowadzenie projektów pilotujących (*Kabelpilotprojekte*) w czterech miastach Republiki Federalnej: Monachium, Ludwigshafen/Mannheim, Dortmundzie oraz Berlinie. Określono też ramy organizacyjne plano-

---

<sup>137</sup> Cyt. za: G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 313.

<sup>138</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 232.

<sup>139</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 313 i 320.

<sup>140</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 226.

wanych przedsięwzięć. Ustalono bowiem, że w Dortmundzie i Monachium instytucjami realizującymi projekty pilotujące będą istniejące regionalne publiczne stacje radiowo-telewizyjne. Dla Berlina oraz Ludwigshafen/Mannheim przewidziano utworzenie nowych instytucji prawa publicznego, z tym że w tym drugim przypadku z udziałem prywatnych nadawców<sup>141</sup>.

W listopadzie rząd federalny przedstawił sprawozdanie oceniające skuteczność funkcjonowania kontroli nad fuzjami przedsiębiorstw prasowych, wprowadzonej nowelizacją z 28 czerwca 1976 roku. W opinii rządu kontrola spełniała swoje zadania i stanowiła skuteczny instrument przeciwdziałania postępowi koncentracji. Do tej pory bowiem Federalny Urząd Kartelowy poddał kontroli 70 fuzji wydawnictw prasowych, w trzech przypadkach wydając zakaz połączenia<sup>142</sup>.

W tym samym miesiącu opublikowane zostało drugie rządowe sprawozdanie (tzw. *Medienbericht*) omawiające sytuację w dziedzinie środków masowego komunikowania w RFN. W sprawozdaniu tym rząd przedstawił także prowadzone przez siebie działania z zakresu polityki medialnej. Do najważniejszych zaliczono środki pomocy ekonomicznej, obejmujące pomoc kredytową w ramach programu ERP, przeznaczoną dla małych i średnich wydawnictw prasowych, udogodnienia dla redakcji pism i wydawnictw w opłatach pocztowych związanych z kolportażem prasy i korzystaniem z pocztowych łączy telekomunikacyjnych, wprowadzone w 1975 roku dotowanie odsetek bankowych oraz udzielanie od 1974 roku kredytów na rozbudowę i modernizację wydawnictw (z funduszy banku *Kreditanstalt für Wiederaufbau*). Za istotny instrument rządowej *Medienpolitik* uznano również zlecenie i finansowanie przez rząd od 1974 roku badań naukowych. Ich koordynacją zajęła się specjalnie w tym celu utworzona instytucja *Interministerielle Arbeitskreis für Kommunikationsforschung* (IMA). Uważając podnoszenie kwalifikacji zawodowych dziennikarzy za jeden z czynników kształtowania wewnętrznej wolności prasy, rząd w 1977 roku rozpoczął dotowanie seminariów i kursów zawodowych oraz modelowych studiów dziennikarskich na uniwersytecie w Monachium (od 1976 roku)<sup>143</sup>. W zakończeniu sprawozdania rząd uznał nadrzędność kwestii związanych z zastosowaniem nowych technik komunikowania i zaapelował do władz krajów związkowych o współdziałanie, gdyż

<sup>141</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 324.

<sup>142</sup> Pierwszy zakaz dotyczył potentata na rynku prasowym — koncernu *Axel Springer-Verlag*, który chciał wykupić połowę udziałów w jednym z największych wydawnictw pism ogłoszeniowych w Hamburgu. Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 236 i 246.

<sup>143</sup> Zob. *Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1978)* — *Medienbericht, Drucksache 8/2264 des Deutschen Bundestages*. Bonn 1978, s. 65—67 oraz 107—117.

„tylko federacja i landy razem mogą sprostać wyzwaniom rzuconym przez nowe media”<sup>144</sup>.

Do wątku problemowego związanego z upowszechnianiem nowych technik komunikowania powrócił gabinet kanclerza Schmidta już w styczniu 1979 roku przy okazji debaty budżetowej. W ocenie strony finansowej projektów pilotujących wprowadzanie telewizji kablowej rząd wskazał, że kompetencje landów w odniesieniu do radia i telewizji należy łączyć z obowiązkiem pokrycia kosztów realizacji projektów. Wkład federacji trzeba ograniczyć do finansowania badań naukowych towarzyszących upowszechnianiu telewizji kablowej oraz produkcji urządzeń odbiorczych. Rząd wzywał zatem władze krajów związkowych do przeprowadzenia niezbędnych kalkulacji uwzględniających stanowisko rządowe<sup>145</sup>.

Rząd boński na swoim posiedzeniu we wrześniu podjął uchwałę, w której opowiedział się za utrzymaniem istniejącego dualnego systemu mass mediów w RFN, a jednocześnie podkreślił, opierając się na opracowaniu przygotowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, potrzebę rozważenia społecznych skutków zastosowania nowych mediów. Dlatego rząd uznał za przedwczesne podejmowanie zasadniczych decyzji dotyczących zasad upowszechniania nowych technik. Ogłosił też rezygnację z planowanego połączenia 11 wielkich miast RFN siecią łączy kablowych<sup>146</sup>.

W przeciwieństwie do rządu swoje zdecydowanie okazywały związki wydawców prasowych, organizacje przemysłowców, handlowców czy pracodawców, które w ciągu 1979 roku coraz mocniej domagały się stworzenia prawnych warunków ich udziału w upowszechnianiu nowych technik komunikowania. Najbardziej zdecydowane kroki podjął związek wydawców gazet BDZV, który w kwietniu uchwalił rezolucję wzywającą władze federalne i krajowe do zapewnienia przedsiębiorcom prasowym dostępu do nowych mediów. Aby zapewnić osiągnięcie tego celu, związek w czerwcu 1979 roku założył spółkę *Neue Medien GmbH*, mającą zająć się szukaniem możliwości uczestnictwa wydawców prasowych we wszystkich projektowanych przedsięwzięciach związanych z zastosowaniem nowych technik<sup>147</sup>.

Rok 1979 przyniósł także nowe zjawisko na rynku prasowym Republiki Federalnej — w lutym i kwietniu zaczęły się ukazywać pierwsze ogólnokrajowe tytuły tzw. prasy alternatywnej: „*die neue*” oraz „*taz*”. Idea wewnętrznej i zewnętrznej wolności prasy uzyskała swój nowy praktyczny wymiar<sup>148</sup>.

---

<sup>144</sup> Ibidem, s. 129.

<sup>145</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 249.

<sup>146</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 332.

<sup>147</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 252.

<sup>148</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 327–328.

W roku 1980 w polityce medialnej rządu bońskiego na plan pierwszy wysu-  
nęła się kwestia współdziałania federacji i landów w upowszechnianiu nowych  
mediów. W końcu lutego doszło do spotkania premierów rządów krajowych  
z kanclerzem Schmidtem. Dyskutowano o zakresie uprawnień obu stron  
w sytuacji zastosowania nowych technik komunikowania, podkreślając kom-  
petencyjną supremację landów w wykorzystaniu nowych mediów. Premierzy  
rządów krajowych domagali się także zwiększenia udziału landów w przygoto-  
wywaniu decyzji mieszczących się w obrębie międzynarodowej *Medienpolitik*.  
Chodziło głównie o udział RFN w budowie międzynarodowego systemu  
łączności satelitarnej<sup>149</sup>.

W listopadzie kanclerz federalny na posiedzeniu Bundestagu złożył w imie-  
niu swojego gabinetu oświadczenie odnoszące się do zagadnień polityki  
medialnej. Skrytykował w nim planowane finansowanie projektów pilotują-  
cych wprowadzenie telewizji kablowej, które — w opinii władz krajów  
związkowych uczestniczących w projekcie — pochodzić miało z opłat abona-  
mentowych za użytkowanie telewizji (tzw. *Kabelgroschen*)<sup>150</sup>. Kanclerz wy-  
raził przekonanie, że środki te okażą się niewystarczające.

W oświadczeniu zabrakło natomiast choćby wzmianki o pracach nad  
ustawą unifikującą podstawowe zasady funkcjonowania prasy w RFN (*Presse-  
rechtsrahmengesetz*), co odczytano jako rezygnację z rządowego zamiaru  
z 1976 roku, by ustawowo określić relacje między wydawcami prasowymi  
a redaktorami i dziennikarzami, stwarzając w ten sposób prawne gwaran-  
cje dla idei „wewnętrznej wolności prasy”<sup>151</sup>. Pominiecie tej problematyki  
w oświadczeniu nie mogło być bowiem przypadkowe, gdyż właśnie w roku  
1980 sprawa tzw. ramowej ustawy prasowej stała się znów głośna wskutek  
działań organizacji dziennikarzy *Deutscher Journalistenverband* (DJV). W sier-  
pniu przedstawiła ona własny projekt tej ustawy, a w październiku wysłała  
do szefów trzech najważniejszych partii: CDU, SPD i FDP listy z żąda-  
niem ustawowego uregulowania rozdziału kompetencji między wydawnictwem  
a redakcją<sup>152</sup>. Determinacja DJV wynikała po części z faktu, iż we wrześ-  
niu rozpoczęły się strajki dziennikarzy domagających się zmiany tzw. poli-  
tyki taryfowej wydawców i wprowadzenia dla siebie 40-godzinnego tygodnia  
pracy.

Rok 1980 był również okresem pierwszych sukcesów związku wydawców  
gazet (BDZV) oraz organizacji prywatnych przedsiębiorców i handlowców

<sup>149</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 263.

<sup>150</sup> Premierzy rządów krajowych ustalili 14 listopada 1980 roku na konferencji w Kronbergu  
zasady finansowania projektów pilotujących. Z przewidywanych kosztów sięgających 150 mln  
marek 140 mln miało pochodzić z opłat abonamentowych, pozostała część — z budżetu krajów  
związkowych. Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 345.

<sup>151</sup> Ibidem, s. 346.

<sup>152</sup> Ibidem, s. 342 i 344.

zabiegających o uczestnictwo w procesie upowszechniania nowych mediów. W maju bowiem przedstawiciele obu publicznych programów telewizyjnych ARD i ZDF oraz wydawcy prasowi zrzeszeni w związku BDZV podpisali porozumienie o współdziałaniu w realizacji programu zastosowania wideo-tekstu. W sierpniu z kolei premierzy trzech landów: Dolnej Saksonii, Hamburga i Szlezwiku-Holsztyna zawarli umowę dotyczącą funkcjonowania publicznej stacji radiowo-telewizyjnej *Nordeutscher Rundfunk* (NDR), w której dopuścili możliwość udziału prywatnych nadawców w przygotowaniu lokalnych programów<sup>153</sup>.

Brak zasadniczych decyzji rządu federalnego określających kierunki i zasady upowszechniania nowych mediów spowodował, że w kwietniu 1981 roku organizacje pracodawców i przemysłowców<sup>154</sup> zwróciły się do rządu z apelem o podjęcie kroków niezbędnych do szerokiego zastosowania nowych technik komunikowania. W kilka dni później gabinet kanclerza Schmidta ogłosił oficjalnie zamiar „budowy zintegrowanej sieci łączności światłowodowej” umożliwiającej rozszerzenie usług telekomunikacyjnych oraz rozwój masowego i indywidualnego komunikowania<sup>155</sup>. Po upływie miesiąca poczta federalna przedstawiła projekt stworzenia w sześciu miastach: Berlinie, Düsseldorfie, Hamburgu, Monachium, Norymberdze i Stuttgarcie zintegrowanych światłowodowych sieci telekomunikacyjnych, nazwanych w skrócie BIGFON (*breitbandige integrierte Glasfaser-Fernmeldeortnetze*). Próbné uruchomienie systemu przewidywano na przełom lat 1982 i 1983. W finansowaniu projektu, którego koszty wyliczono na około 150 mln marek, miały wziąć udział prywatne firmy, w tym tak znane, jak: *AEG-Telefunken* czy *Siemens AG*<sup>156</sup>. Kilka dni później rząd federalny zapowiedział także wprowadzenie w całym kraju interaktywnego wideotekstu<sup>157</sup>.

W czerwcu 1981 roku ogłoszone zostało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Ustawą zasadniczą postanowień ustawy uchwalonej przez parlament Saary w 1967 roku, dającej prywatnym instytucjom możliwość tworzenia programów radiowych i telewizyjnych. Wyrok Trybunału (tzw. *Drittes Fernsehurteil*) stał się wydarzeniem, które było szeroko komentowane przez różne podmioty *Medienpolitik* w RFN. Trybunał uznał bowiem ustawowe regulacje przyjęte w Saarze za sprzeczne „w istotnej części” z konstytucją. Trybunał dopuszczał wprawdzie możliwość uczestnictwa pry-

---

<sup>153</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 271.

<sup>154</sup> Chodzi o dwie wpływowe organizacje: Porozumienie Związków Niemieckich Pracodawców (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*) oraz Federalny Związek Niemieckiego Przemysłu (*Bundesverband der Deutschen Industrie*). Zob. *Ibidem*, s. 283.

<sup>155</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 353.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 285.

watnych nadawców, ale jednocześnie zobowiązywał ustawodawców w krajach związkowych do „stworzenia takiego porządku prawnego w sferze radia i telewizji, który zapewni, że różnorodność występujących w społeczeństwie poglądów znajdzie swój wyraz w możliwie jak najszerszym i najpełniejszym wymiarze”<sup>158</sup>. Sędziowie Trybunału opowiadali się tym samym za stworzeniem mechanizmów kontrolujących funkcjonowanie prywatnego radia i telewizji. Generalnie jednak zaakceptowali możliwość istnienia zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego pluralizmu w organizacji radia i telewizji w RFN.

Orzeczenie Trybunału, unikające jednoznacznych stwierdzeń, było rozmaicie interpretowane. Przywódcy socjaldemokracji, organizacje dziennikarzy i przedstawiciele ARD akcentowali brak zdecydowanego poparcia dla wprowadzenia komercyjnego radia i telewizji oraz potrzebę poddania tych mediów społecznej kontroli. Liderzy chadecji i związek wydawców gazet BDZV widzieli natomiast w orzeczeniu Trybunału otwarcie drogi dla prywatyzacji radia i telewizji<sup>159</sup>.

Głos w tej debacie zabrał także rząd federalny. Pod koniec czerwca ogłosił swoje oficjalne stanowisko wobec decyzji Trybunału, podkreślając zasadność istnienia w systemie mediów masowych w RFN dualizmu, opierającego się na prywatnej prasie i publicznym sektorze radiowo-telewizyjnym. Gabinet kanclerza Schmidta innowacyjność nowych technik komunikowania dostrzegał przede wszystkim w obszarze społecznego i indywidualnego komunikowania. Zdaniem rządu polityczne decyzje o upowszechnieniu nowych mediów powinny zapaść tylko zgodnie z koncepcjami wspólnie uzgodnionymi między federacją a landami. W praktyce oznaczało to odwlekanie zasadniczych rozstrzygnięć. Dlatego — w opinii obserwatorów — stanowisko rządu zostało ocenione jako zajęcie „pozycji wyczekującej” (*Abwarte-position*)<sup>160</sup>.

W listopadzie rząd boński ponownie wypowiedział się w sprawie dostępu możliwości prywatyzacji radia i telewizji. Tym razem uczynił to za pomocą powołanej Komisji Monopolowej (*Monopolkommission*), która opublikowała swoją ekspertyzę analizującą reklamowy aspekt istnienia prywatnej telewizji i radia. Komisja sprzeciwiła się przyznaniu licencji na uruchomienie stacji telewizyjnej czy radiowej wydawcom prasowym, którzy zajmują na lokalnym rynku prasowym pozycję dominującą. Uznała, że prywatne radio i telewizja nie powinny być finansowane z wpływów reklamowych, lecz winny funkcjonować w systemie telewizji płatnej zwanej *Pay-TV*<sup>161</sup>.

<sup>158</sup> Cyt. za: G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 355.

<sup>159</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 287.

<sup>160</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 356.

<sup>161</sup> *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 293.

Tworzenie specjalnych komisji stało się zresztą w 1981 roku chętnie wykorzystywanym instrumentem *Medienpolitik*. Pod koniec maja ukonstytuowała się bowiem powołana przez Bundestag tzw. *Enquete-Kommission*, której przewodni temat badawczy stanowiły „nowe techniki informowania i komunikowania”. W skład Komisji weszli zarówno parlamentarzyści, jak i niezależni eksperci. Jej głównym celem było sformułowanie zaleceń umożliwiających podjęcie decyzji dotyczących kierunków i form zastosowania nowych mediów. Prawne podstawy jej utworzenia zostały uznane przez władze krajów związkowych „za konstytucyjnie wątpliwe i politycznie w najwyższym stopniu drażliwe”<sup>162</sup>, co świadczyło o istnieniu zadrażeń na linii: federacja — landy, mimo formalnych deklaracji o chęci współdziałania, głoszonych z reguły przez rząd federalny.

**Rok 1982 był w rządowej *Medienpolitik* kolejnym okresem wyczekiwania:** Nie zostały podjęte żadne zasadnicze decyzje dotyczące nowych mediów. Jedyne poczta federalna rozpoczęła budowę i uruchamianie sieci łączności kablowej. Ponieważ nie rozstrzygnięto ostatecznie kwestii zastosowania światłowodów, rozpoczęto instalację koncentrycznych kabli miedzianych, umożliwiających emisję programów radiowych i telewizyjnych<sup>163</sup>. Gabinet kanclerza Schmidta ograniczył się tylko do skierowania we wrześniu do Bundestagu projektu nowelizacji ustawy o ochronie młodzieży przed niekorzystnym wpływem mediów, ale wskutek rozwiązania parlamentu w październiku projekt nie stał się przedmiotem debaty<sup>164</sup>. Był to ostatni krok rządu Schmidta w zakresie polityki medialnej, gdyż w październiku władzę przejęła koalicja chadecko-liberalna partii CDU/CSU i FDP, a kanclerzem został Helmut Kohl.

Nowy szef rządu federalnego zapowiedział w swoim *exposé* w październiku otwarcie drogi dla szerokiego zastosowania nowych technik i technologii. Wskazał na szczególną odpowiedzialność poczty federalnej, która tworząc infrastrukturę dla rozwoju łączności kablowej i satelitarnej, może pobudzić inwestowanie w nowe technologie w innych gałęziach przemysłu. Kanclerz ogłosił zniesienie „politycznej blokady” w upowszechnianiu nowoczesnych technik komunikowania. Różnorodność poglądów powinna być zagwarantowana przez wielość form organizacyjnych w systemie mediów. Przeobrażenia w porządku prawnym tego systemu będą dokonywane — w przekonaniu Kohla — we współdziałaniu władz federacji i landów<sup>165</sup>.

Jednakże rok 1982 upłynął przede wszystkim pod znakiem aktywności krajów związkowych, w których projekty pilotujące zastosowanie telewizji

<sup>162</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 355.

<sup>163</sup> Zob. M. Schuler-Harms: *Rundfunkaufsicht im Bundesstaat. Die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten*. Baden-Baden 1995, s. 6.

<sup>164</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 304.

<sup>165</sup> Ibidem, s. 305.

kablowej weszły w fazę ostatecznego przygotowania i zatwierdzania przez parlamenty krajowe. Akceptację władz krajowych uzyskały projekty w Ludwigshafen, Berlinie i Dortmundzie, a w Monachium wszystkie strony biorące udział w realizacji projektu podpisały stosowne umowy. W projekcie Ludwigshafen i Monachium przewidziano udział wydawców prasowych i prywatnych przemysłowców, którzy utworzyli specjalne spółki współfinansujące przedsięwzięcie. W pozostałych przypadkach organizacją i finansowaniem projektów zajęły się instytucje publiczne<sup>166</sup>. Przystąpienie do wprowadzania w życie założeń projektów pilotujących spowodowało protesty przeciwników tych zamierzeń, którzy utworzyli tzw. inicjatywę obywatelską (*Bürgerinitiative*). Obawiali się oni przede wszystkim tego, że nowe medium zagrozi istniejącym miejscom pracy, utrudni ochronę danych osobowych i pociągnie za sobą nadmierne nakłady materialne<sup>167</sup>.

W roku 1982 w czterech landach: Dolnej Saksonii, Badenii-Wirtembergii, Hesji i Szlezwiku-Holsztynie przedstawiono także projekty ustaw krajowych regulujących działalność radia i telewizji, w których dopuszczono możliwość istnienia prywatnych nadawców. W kręgach władzy w krajach związkowych przybierał więc na sile związany głównie z chadecją nurt polityczny opowiadający się za otwarciem drogi do prywatyzacji radia i telewizji w RFN.<sup>168</sup>

**Socjaldemokratyczno-liberalny gabinet kanclerza Helmuta Schmidta był jednak przeciwnikiem tej koncepcji. W ciągu całego omawianego okresu konsekwentnie opowiadał się za utrzymaniem sprawdzonego — w jego przekonaniu — dualnego systemu mediów masowych, którego fundament stanowił prywatny charakter prasy oraz publiczny status radia i telewizji. W odniesieniu do nowych mediów rząd okazywał daleko idący sceptycyzm i ostrożność w ich upowszechnianiu. Na taką postawę istotny wpływ miały ogłoszone w 1976 roku zalecenia Komisji ds. Rozbudowy Technicznego Systemu Komunikowania (KtK), nakazujące wprowadzenie fazy próbnej, poprzedzającej szerokie zastosowanie nowych mediów. Powstałe na podstawie tych zaleceń „projekty pilotujące” wprowadzenie telewizji kablowej pogłębiły brak przekonania rządu federalnego do nowych technik komunikowania z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, zgodnie zresztą ze wskazaniami Komisji, landy miały zająć się realizacją tych projektów, natomiast rola rządu została ograniczona do stworzenia za pośrednictwem podległej mu poczty federalnej technicznej infrastruktury całego przedsięwzięcia. Po drugie, znaczne koszty pilotażowego programu upowszechnienia telewizji kablowej musiały uświadomić gabine-**

<sup>166</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 364—372.

<sup>167</sup> Ibidem, s. 365 i 371.

<sup>168</sup> Zob. B. Pfetsch: *Politische Folgen der Dualisierung des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden 1991, s. 9.



towi kanclerza Schmidta, że finansowanie szerokiego zastosowania nowych mediów przerasta możliwości państwa i nie będzie możliwe bez inwestycyjnego udziału kapitału prywatnego. Oznaczało to przebudowę dotychczas istniejącego ładu medialnego w RFN. I tej odpowiedzialności rząd koalicji SPD/FDP nie chciał wziąć na siebie. Taka postawa nie zjednywała mu zwolenników ani po stronie władz krajów związkowych, zainteresowanych rozwojem nowych mediów, ani wśród wydawców prasowych, przemysłowców czy handlowców, domagających się dostępu do zdobyczy techniki komunikowania. Jedynie przedstawiciele Kościoła ewangelickiego, w przeciwieństwie do hierarchów Kościoła katolickiego, opowiadali się za utrzymaniem dotychczasowego układu sił w sferze mediów<sup>169</sup>.

Dlatego też — zwłaszcza w drugiej połowie lat siedemdziesiątych — rząd wiele uwagi poświęcał ograniczeniu negatywnych skutków koncentracji prasy. W tej dziedzinie wprowadził nowe rozwiązania, które przyniosły sukcesy. Przede wszystkim doprowadził w czerwcu 1976 roku do nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu wypaczeniom konkurencji między mediami, co umożliwiło skuteczną kontrolę fuzji przedsiębiorstw prasowych. Rozszerzył także program pomocy ekonomicznej dla małych i średnich wydawnictw prasowych o możliwości przyznawania pożyczek, dotowania odsetek bankowych oraz otrzymywania dodatkowych kredytów przeznaczonych na modernizację i rozbudowę wydawnictw.

Mówiąc o plusach działalności gabinetu kanclerza Schmidta w latach 1976—1982, trzeba jeszcze podkreślić wprowadzenie przez niego swoistej metodologii rozpatrywania problemów polityki medialnej. Istotne decyzje poprzedzone były zawsze wnikliwą analizą zagadnień, dokonywaną przez powołane w tym celu komisje. Taka była bowiem rola komisji KtK wobec nowych mediów, komisji monopolowej w odniesieniu do perspektyw prywatyzacji telewizji (w 1981 roku) czy komisji powstałej na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (w 1977 roku) w celu zbadania zależności między zastosowaniem przekazu kablowego a różnorodnością informacji. Rząd Schmidta uczynił zresztą z finansowania badań naukowych trwały instrument swojej *Medienpolitik*.

Nie powiodła się natomiast próba ustawowego ujęcia idei wewnętrznej wolności prasy, zadeklarowana jeszcze w 1976 roku. Wobec piętrzących się konfliktów w uregulowaniu wzajemnych relacji między wydawcami a redaktorami i dziennikarzami oraz z powodu braku porozumienia między nimi rząd w 1980 roku wycofał się z tego projektu.

Początek lat osiemdziesiątych to okres zauważalnego zastoju w rządowej polityce medialnej. W odniesieniu do najważniejszej kwestii omawianego okresu — nowych mediów — inicjatywa leżała po stronie władz krajów

---

<sup>169</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 239 i 257.

związkowych. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z czerwca 1981 roku (*drittes Fernsehurteil*) roku zaktywizował zaś wydawców prasowych, koła przemysłowców i handlowców, którzy odczytali to orzeczenie jako ugruntowaną prawnie aprobatę dla prywatyzacji sektora radiowo-telewizyjnego w RFN<sup>170</sup>. Rychło też podjęli — pomijając rząd federalny — negocjacje z władzami landów w sprawie ich udziału w finansowej i organizacyjnej stronie realizacji projektów pilotujących wprowadzanie telewizji kablowej. Gabinet kanclerza Schmidta pozostał w tej sytuacji na uboczu. Zmiana władzy w Bonn stwarzała zatem również szansę na przeobrażenie rządowej polityki medialnej.

## **5.7. Działalność rządu bońskiego w trakcie przebudowy systemu mediów masowych w Republice Federalnej (1983—1989)**

Zapowiedź zmiany polityki medialnej zawarta w exposé rządowym wygłoszonym w październiku 1982 roku została **potwierdzona przez kanclerza Helmuta Kohla w jego wystąpieniu na posiedzeniu Bundestagu w maju 1983 roku**. Tym razem deklarowane „otwarcie” wobec nowych mediów kanclerz powiązał z ich społecznym i gospodarczym znaczeniem. Wskazał bowiem na możliwości stworzenia wielu nowych miejsc pracy w przemyśle i rzemiośle poprzez wykorzystanie nowych technik przekazu. Ich szerokie zastosowanie stanowi także szansę dla gospodarki RFN w rywalizacji międzynarodowej. Niezbędnym warunkiem spożytkowania tkwiących w nowych mediach walorów jest jednak współdziałanie federacji z landami, toteż rząd federalny opowiadał się za podjęciem dialogu prowadzącego do wypracowania kompleksowej koncepcji promowania oraz rozwoju mikroelektroniki i nowych technik komunikowania<sup>171</sup>.

Rządowe oświadczenie stanowiło swoistą formę zgłoszenia przez gabinet Kohla chęci udziału w działaniach podjętych przez władze krajów związkowych w pierwszej połowie 1983 roku. Na początku lutego bowiem premierzy rządów krajowych spotkali się w Bonn i postanowili zlecić specjalnej Komisji ds. Radia i Telewizji (*Rundfunkkommission*) opracowanie modelowego projektu krajowej ustawy o radiofonii i telewizji, który wyznaczałby prawno-polityczne ramy wykorzystania nowych mediów. Premierzy próbo-

---

<sup>170</sup> Taką interpretację orzeczenia Trybunału z 16 czerwca 1981 roku podkreśla F.-W. von Sell: *Bundeskompentenz zur Regelung kommerziellen Rundfunk*. „Rundfunk und Fernsehen” 1982, Heft 4, s. 474.

<sup>171</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 316.

wali również, acz bezskutecznie, uzgodnić wspólne stanowisko wobec rozwoju telewizji satelitarnej<sup>172</sup>. W marcu natomiast szefowie rządów krajowych podpisali wspólny układ o upowszechnianiu wideotekstu (tzw. *Bildschirm-text-Staatsvertrag*), określający prawne podstawy wprowadzenia na obszarze RFN tej nowej techniki przekazu informacji. Rozpoczęcie jej użytkowania miało nastąpić 2 maja 1984 roku<sup>173</sup>. Z kolei w maju premierzy rządów krajowych podjęli decyzję o finansowaniu badań naukowych, towarzyszących realizacji „projektów pilotujących” zastosowanie telewizji kablowej. Szczególną uwagę zwracano przy tym na potrzebę analizy skutków jej oddziaływania na rodzinę oraz rozmiaru jej społecznej akceptacji<sup>174</sup>.

Deklarowanie woli współpracy z landami stanowiło więc w tej sytuacji próbę włączenia się rządu federalnego w proces upowszechniania nowych technik komunikowania. Nie była to jednak jedyna forma uczestnictwa rządu w tym procesie. Inny sposób prowadzenia rządowej *Medienpolitik* opierał się na wykorzystaniu poczty federalnej. W marcu minister poczty Christian Schwarz-Schilling przedstawił zamiar kooperacji poczty z prywatnymi firmami w budowie lokalnych sieci łączności kablowej<sup>175</sup>. W lipcu poczta federalna zawarła porozumienie z przedstawicielami władz gmin, powiatów i miast RFN, na którego mocy poczta zobowiązała się do informowania i konsultowania z lokalnymi władzami swoich planów instalacji łączy telekomunikacyjnych<sup>176</sup>. Także w lipcu poczta federalna upoważniła konsorcjum firm prywatnych<sup>177</sup> do podjęcia prac w celu stworzenia „niemieckiego systemu łączności satelitarnej” (*Deutsches Fernmeldesatellitensystem*), który uzupełniłby istniejące sieci telekomunikacyjne. Uruchomienie systemu przewidywano na rok 1987. W pierwszym etapie zakładano budowę 30 nadajników naziemnych. Koszty przedsięwzięcia oceniano na sumę 815 mln marek<sup>178</sup>.

Inicjatywy poczty federalnej wzbudziły pewien niepokój wśród władz krajów związkowych, uważnie strzegących swoich uprawnień w dziedzinie radia i telewizji. Dlatego na zwołanej w październiku konferencji premierów rządów krajowych podkreślono przy okazji omawiania sprawozdania Komisji

<sup>172</sup> Ibidem, s. 312.

<sup>173</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 380.

<sup>174</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 317.

<sup>175</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 381.

<sup>176</sup> Porozumienie to poczta federalna zawarła z organizacją *Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, będącą ogólnokrajową reprezentacją lokalnych władz samorządowych w Republice Federalnej Niemiec. Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 321.

<sup>177</sup> Konsorcjum to tworzyły takie firmy, jak: *Siemens AG*, *ANT Nachrichtentechnik GmbH* czy *Standard Elektrik Lorenz AG*. Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 388.

<sup>178</sup> Ibidem, s. 388.

ds. Radia i Telewizji wyłączność kompetencji landów w zakresie przesyłania przez łącza kablowe programów radiowych i telewizyjnych. Zaakcentowano również, że uprawnienia poczty federalnej sprowadzają się do tworzenia technicznych warunków zastosowania nowych technik, ale w ramach prawnych, ukształtowanych przez ustawodawstwo krajów związkowych<sup>179</sup>.

Obawiając się nadmiernej ingerencji rządu federalnego i podległej mu poczty w proces upowszechniania nowych mediów, landy nie potrafiły jednak same uzgodnić zasad wzajemnej współpracy w tej dziedzinie. Przykładem tej niemożności może być fiasko drugiej już w 1983 roku konferencji premierów rządów krajowych poświęconej sposobom wykorzystania przekazu satelitarne- go. W toku wielogodzinnej debaty nie udało się ustalić planu rozdziału i użytkowania będących do dyspozycji do 1987 roku kanałów telewizji satelitarnej.

**Aktywność poczty federalnej nie zmalała także w roku 1984.** W lutym uruchomiono ostatni z sześciu lokalnych systemów łączności światłowodowej budowanych w ramach przyjętego jeszcze w 1981 roku programu *BIGFON*, obejmującego miasta: Hamburg, Berlin, Hannover, Stuttgart, Monachium i Düsseldorf. System ten umożliwiał wykorzystanie kabla światłowodowego do równoczesnego przesyłania techniką cyfrową danych, wykonywania usług telekomunikacyjnych oraz emisji programu telewizyjnego i całodobowego stereofonicznego programu radiowego<sup>180</sup>. W czerwcu minister poczty Schwarz-Schilling ogłosił „koncepcję dalszego rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej”, sięgającej w wymiarze czasowym aż po koniec XX wieku. Zgodnie z jej założeniami należało, obok szybkiej rozbudowy sieci koncentrycznych kabli miedzianych, rozpocząć na przełomie lat 1985/1986 instalację połączeń światłowodowych, by w roku 1992 stworzyć zintegrowany system łączności, pozwalający na wykonywanie wszelkich usług związanych z komunikowaniem masowym i indywidualnym<sup>181</sup>. W sierpniu minister poczty zwrócił się z pismem do premierów rządów krajowych z propozycją ich udziału w programie budowy rezerwowego satelity telewizyjnego, który zapewniłby w roku 1988 zwiększenie liczby planowanych kanałów telewizji satelitarnej<sup>182</sup>.

Działaniom poczty towarzyszyły poczynania rządu. W marcu gabinet kanclerza Kohla przyjął program wspierania rozwoju mikroelektroniki i nowych technik komunikowania. W programie tym rząd nakreślił najważniejsze zadania w tym zakresie: kształtowanie ekonomicznych uwarunkowań zakładanego rozwoju, rozszerzenie wykorzystania nowych mediów w oświacie, rozbudowa

<sup>179</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 324.

<sup>180</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 401.

<sup>181</sup> Ibidem, s. 410.

<sup>182</sup> Zgodnie z przyjętymi planami w roku 1986 miały zostać uruchomione trzy kanały telewizji satelitarnej, a budowa rezerwowego satelity umożliwiała powiększenie tej liczby w 1988 roku o dwa dodatkowe kanały. Ibidem, s. 414.

infrastruktury i szerokie wprowadzanie innowacji w dziedzinie urządzeń odbiorczych, zastosowanie nowych technik w sferze obronności, zwiększenie efektywności badań naukowych. Współdziałanie gospodarki, nauki i państwa było bowiem — w opinii rządu — niezbędne w sprostaniu wyzwaniom niesionym przez nowe techniki komunikowania<sup>183</sup>.

W lipcu powołana przez rząd federalny Komisja Monopolowa (*Monopolkommission*) przedstawiła swoją ekspertyzę dotyczącą skutków udziału wydawców prasowych w upowszechnianiu nowych technik komunikowania. Komisja, złożona z naukowców, przedsiębiorców i związkowców, wskazywała na niebezpieczeństwo powstania licznych, trudnych do uchwycenia i kontrolowania, powiązań koncernów prasowych z mediami elektronicznymi. Dodatkowym skutkiem tej sytuacji — ostrzegano — może być zagrożenie idei różnorodności poglądów wówczas, gdy głównymi inwestorami w sferze nowych mediów staną się wydawnictwa prasowe dominujące na danym rynku, zwłaszcza lokalnym lub regionalnym. Komisja postulowała zatem poddanie rozdziału licencji w dziedzinie radia i telewizji kontroli ustanowionej przez federalnego ustawodawcę<sup>184</sup>.

W sierpniu gabinet kanclerza Kohla uzgodnił obniżenie na okres jednego roku opłat za podłączenie do systemu odbioru radia lub telewizji kablowej. Decyzja ta miała służyć stworzeniu popytu na dokonywanie podłączeń bez ponoszenia dodatkowych nakładów<sup>185</sup>.

W grudniu Bundestag uchwalił nowelizację ustawy o ochronie młodzieży (*Jugendschutzgesetz*). W jej opracowanie znaczny wkład wniósł rząd federalny. Zakazano m.in. sprzedaży i wypożyczania młodzieży poniżej 18 lat wideokaset z filmami zawierającymi sceny okrucieństwa i przemocy, wprowadzając specjalny system oznakowań zastrzeżonych kaset. Ustanowiono także obowiązek sprzedaży pism pornograficznych w specjalnych sklepach, do których niepełnoletni nie mieli prawa wstępu<sup>186</sup>.

Najbardziej intensywną politykę medialną prowadziły w 1984 roku władze krajów związkowych. Przedmiotem ich szczególnej uwagi były dwa zagadnienia: określenie nowego porządku prawnego w dziedzinie radia i telewizji oraz uzgodnienie zasad wykorzystania i rozdziału kanałów przekazu satelitarnego. W odniesieniu do pierwszej kwestii przyjęto po dwóch spotkaniach (w czerwcu i październiku) wspólną koncepcję nowego porządku prawnego w zakresie radiofonii i telewizji. W podjętej na konferencji w Bremie rezolucji (tzw. *Bremenhavener Beschluß*) ustalono, że w przyszłości będą istniały,

<sup>183</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 333.

<sup>184</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 412.

<sup>185</sup> Ibidem, s. 414.

<sup>186</sup> Ustawa weszła w życie 25 lutego 1985 roku. Ibidem, s. 424; także: *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 368.

obok publicznych, prywatne stacje radiowe i telewizyjne. Otwarcie dostępu do nowych mediów dla prywatnych inwestorów musi być jednak połączone z zagwarantowaniem istnienia publicznych radia i telewizji. Dla prywatnych nadawców powinny zostać stworzone ramowe warunki zapewniające rozbudowę i rozwój prywatnego podsystemu mediów audiowizualnych i odpowiadające wymogom konkurencji. Podstawą finansowania działalności publicznych telewizji i radia miały pozostać opłaty abonamentowe (przy niewielkim udziale reklamy), sektor prywatny utrzymywałby się głównie z reklam oraz opłat za użytkowanie (*pay-TV*). Reklama nadawana w blokach nie mogłaby przekroczyć 20% czasu antenowego<sup>187</sup>.

Znacznie więcej problemów przysporzyło opracowanie rozwiązań odnoszących się do przekazu satelitarnego. Mimo pięciu spotkań nie udało się wypracować wspólnego stanowiska. Doszło wręcz do politycznego podziału. Landy rządzone przez SPD proponowały przyjęcie jednolitego układu obejmującego zarówno instytucje publiczne, jak i nadawców prywatnych. Obie strony byłyby zobowiązane do kształtowania programów satelitarnych według porównywalnych zasad. Kraje związkowe, w których władzę sprawowała chadecja, domagały się natomiast odmiennego traktowania nadawców prywatnych i wyposażenia ich w prawne możliwości większego wykorzystywania reklam. Uważały, że tylko uczestnictwo publicznych instytucji radiowo-telewizyjnych w przekazie satelitarnym wymaga jednolitego układu o zasięgu federalnym<sup>188</sup>.

W roku 1984 doszło również do spektakularnego wydarzenia będącego konsekwencją aktywnej polityki medialnej krajów związkowych. Dnia 23 maja parlament Dolnej Saksonii uchwalił pierwszą krajową ustawę o radiofonii i telewizji, która gwarantowała prywatnym przedsiębiorcom prawo tworzenia programów radiowych i telewizyjnych. Ustawa ta otwierała drogę do prywatyzacji sektora mediów audiowizualnych w RFN<sup>189</sup>. W ślad za tym postanowieniem także dwa inne landy: Schlezwik-Holsztyn (27 listopada) oraz Saara (dzień później) przyjęły podobne ustawy<sup>190</sup>.

Rok 1984 zamykał także okres przygotowań do uruchomienia „projektów pilotujących” wprowadzenie telewizji kablowej. W trzech z czterech objętych programem ośrodków: Ludwigshafen (1 stycznia 1984 roku), Monachium (1 kwietnia 1984 roku) oraz Berlinie (28 czerwca 1984 roku) władze krajów związkowych przyjęły akty prawne pozwalające na emisję eksperymentalnych programów telewizji kablowej<sup>191</sup>.

<sup>187</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 351.

<sup>188</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 408.

<sup>189</sup> Zob. B. Pfetsch: *Politische Folgen der Dualisierung...*, s. 9.

<sup>190</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 358–361.

<sup>191</sup> Zob. R. Steinmetz: *Initiativen und Durchsetzung...*, s. 180.

W roku 1985 w rządowej *Medienpolitik* pojawiły się nowe akcenty. W marcu gabinet boński przedstawił w formie uchwały swoje oczekiwania dotyczące porządku prawnego w sferze mediów w przyszłości<sup>192</sup>. Rząd ocenił pozytywnie trwający w krajach związkowych proces legislacyjny służący dostosowaniu prawa do nowej sytuacji w sferze radia i telewizji. Jednocześnie wezwał władze landów do przyjęcia jednolitych ramowych warunków prawnych. Rząd nakreślił też własne zadania, zaliczając do nich: zapewnienie i wzmocnienie konstytucyjnych wolności prasy, swobody głoszenia poglądów oraz ich różnorodności; stworzenie równych warunków dostępu dla wszystkich nadawców; zagwarantowanie egzystencji prasy oraz publicznego radia i telewizji; rozbudowanie infrastruktury komunikacyjnej umożliwiającej wszystkim obywatelom dostęp do nowych mediów; stworzenie prawa autorskiego strzegącego skutecznie prawa własności; uregulowanie kwestii ochrony danych; uwzględnienie ogólnoniemieckiej perspektywy oceny politycznych aspektów rozwoju technik informowania i komunikowania; wykorzystanie szans, jakie stwarzają nowe media dla integracji europejskiej; zbudowanie sieci łączy opartych na technice światłowodowej; spożytkowanie gospodarczego potencjału innowacyjnego tkwiącego w nowych technikach przekazu informacji; wspieranie zastosowania mediów w procesie wychowawczym.

W maju federalne Ministerstwo ds. Badań i Technologii (*Ministerium für Forschung und Technologie*) opublikowało w prasie oświadczenie, w którym zwracało uwagę na potrzebę rozszerzenia informacji o przemianach zachodzących w technice, co mogłoby zwiększyć poziom wiedzy i zrozumienia wagi nowych mediów dla społecznego i gospodarczego rozwoju<sup>193</sup>.

W ślad za oświadczeniem w czerwcu rząd zaaprobował własny program upowszechniania specjalistycznych informacji (*Fachinformationsprogram der Bundesregierung*), obejmujący lata 1985—1988. Zasadniczy cel programu stanowiło wspieranie inicjatyw prywatnych firm i przedsiębiorstw zmierzających do ukształtowania rynku elektronicznie przekazywanych informacji fachowych, ułatwiającego dostęp do międzynarodowych osiągnięć myśli technicznej oraz wykorzystywanych przez gospodarkę RFN<sup>194</sup>.

W lipcu z kolei gabinet kanclerza Kohla zajął oficjalne stanowisko wobec wniosków zgłoszonych w 1984 roku przez rządową Komisję Monopolową. Rząd tylko w części podzielił racje i prognozy Komisji. Zgodził się bowiem z tezą, że rozwój nowych mediów nie zagraża egzystencji prasy, choć może

---

<sup>192</sup> Oczekiwania te zostały wyrażone w dokumencie zatytułowanym *Wyobrażenia federacji o medialnym porządku prawnym w przyszłości* (*Vorstellungen des Bundes für eine Medienordnung der Zukunft*). Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 370.

<sup>193</sup> Ibidem, s. 375.

<sup>194</sup> Zob. *Fachinformation. Programm der Bundesregierung*. Bonn 1985, s. 7.

spowodować pewne rozszady w układzie sił na rynku reklamy. Uznał także, że znacznie większe oddziaływanie na prasę, szczególnie lokalną, pociągnie ze sobą zastosowanie telewizji kablowej i satelitarnej aniżeli wideotekstu czy teletekstu. W odróżnieniu jednak od Komisji rząd reprezentował pogląd, iż kształtujące się rynki mediów muszą być otwarte dla wszystkich przedsiębiorców, którzy przyczyniają się do wzbogacenia medialnej oferty programowej. Nie uważał zjawiska powstawania koncernów multimedialnych za zagrożenie dla różnorodności poglądów, chociaż postulował jednocześnie podjęcie przez rządy poszczególnych landów środków prawnych, chroniących lokalne i regionalne rynki mediów przed dominacją tych koncernów. Rząd nie popierał wniosku Komisji o konieczności uzupełnienia prawa o przepisy poddające uzyskanie licencji radiowej czy telewizyjnej kontroli Federalnego Urzędu Kartelowego. Zakładał bowiem, że w tej kwestii wystarczą klarowne regulacje prawne, zawarte w krajowych ustawach o radiofonii i telewizji. Ich skuteczność mogłyby jednak wzmocnić jednolite w skali RFN ramowe warunki funkcjonowania publicznego i prywatnego sektora radiowo-telewizyjnego<sup>195</sup>.

Postulaty rządu federalnego, podkreślające potrzebę zunifikowania podstawowych zasad wprowadzenia dualnego systemu radia i telewizji w Republice Federalnej, obejmującego nadawców publicznych i prywatnych, nie mogły jednak liczyć na szybką realizację. W roku 1985 pogłębił się bowiem podział pomiędzy landami rządzonymi przez SPD a krajami, w których władzę sprawowały partie chadeckie. Obie strony miały odmienne wizje nowego porządku prawnego w sferze radia i telewizji, zwłaszcza w odniesieniu do zakresu i formy reklamy. Władze landów rządzonych przez SPD: Hamburga, Hesji, Bremy i Nadrenii-Westfalii już w styczniu na konferencji w Düsseldorfie ustaliły, że publiczne stacje radiowe powinny także w programach emitowanych w technice cyfrowej wykorzystywać reklamy i to w wymiarze porównywalnym z przeciętnym czasem nadawania reklam w stacjach ARD (100 minut dziennie)<sup>196</sup>. Kilka dni później głos zabrali premierzy krajów związkowych wywodzący się z CDU i CSU, którzy opowiedzieli się za utrzymaniem w mocy postanowień z konferencji w Bremie z 1984 roku, przewidujących dla radia publicznego wykorzystującego przekaz kablowy i satelitarny emisję reklam w możliwie najniższym wymiarze<sup>197</sup>.

Brak zgody w tej sprawie nie przeszkodził jednak landom w zademonstrowaniu swojej zdolności do wspólnego działania. W sierpniu bowiem przedstawiciele wszystkich krajów związkowych przyjęli na konferencji w Berlinie stanowisko krytykujące decyzję poczty federalnej o samowolnym rozdziale

---

<sup>195</sup> *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 380.

<sup>196</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 428.

<sup>197</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 367.



kanałów satelity Intelsat. Władze landów uznały ten krok za przekroczenie uprawnień przysługujących rządowi<sup>198</sup>.

W polityce medialnej krajów związkowych w 1984 roku nadal postępował proces wprowadzania drogą ustawową dualnego systemu radia i telewizji. Dnia 27 listopada ustawę o porządku prawnym w sektorze radiowo-telewizyjnym przyjął Hamburg, który jako pierwszy rządzony przez SPD land zaakceptował istnienie prywatnych radia i telewizji. Dnia 12 grudnia podobną ustawę uchwalił parlament Badenii-Wirtembergii<sup>199</sup>. Nowe akty prawne nie spotykały się jednak z powszechną akceptacją. Opozycja polityczna, niezadowoleni z wprowadzonych rozwiązań przedsiębiorcy czy organizacje społeczne, organizowały akcje protestacyjne. Ich kulminacyjnym punktem było złożenie skargi w Trybunale Konstytucyjnym w Karlsruhe. Tak stało się w przypadku dwóch landów: Dolnej Saksonii oraz Badenii-Wirtembergii. W Bawarii opozycyjna SPD skierowała skargę do krajowego Trybunału Konstytucyjnego (*Bayerischer Verfassungsgerichtshof*)<sup>200</sup>.

W polityce medialnej landów rok 1985 zapisał się również zakończeniem wstępnej fazy realizacji „projektów pilotujących” zastosowanie telewizji kablowej. Z początkiem czerwca w Dortmundzie rozpoczęła swoją działalność stacja radiowa oraz program telewizyjny wykorzystujący przekaz kablowy. Tym samym ostatni z czterech objętych programem ośrodków wprowadził w życie przyjęte założenia<sup>201</sup>.

Istotnym wydarzeniem roku 1985 stało się zjednoczenie ruchu związkowego działającego w dziedzinie mediów masowych w RFN. W grudniu przedstawiciele organizacji pracowników przemysłu poligraficznego oraz radia, telewizji i filmu, związek dziennikarzy (dju), pisarzy, a także artystów podpisali porozumienie powołujące do życia związki zawodowy *IG Medien — Druck und Papier, Publizistik und Kunst*, będący wspólną reprezentacją wszystkich grup zawodowych zatrudnionych w mediach<sup>202</sup>.

**Równie obfity w działania związane z polityką medialną był rok 1986.** Przeciagające się rokowania pomiędzy krajami związkowymi w sprawie podziału kanałów przekazu satelitarnego skłoniły rząd federalny do podjęcia samodzielnej decyzji. W marcu rząd zlecił ministrowi poczty wyznaczenie zakresu użytkowania kanałów satelitarnych przez poszczególne landy. Uwzględniając zgłoszone w toku negocjacji propozycje, postanowiono przyznać konkretny procentowy udział krajów związkowych w wykorzystaniu trzech kanałów przekazu satelitarnego przeznaczonych dla nowych nadawców. Najwięk-

---

<sup>198</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 453.

<sup>199</sup> Ibidem, s. 463 i 465.

<sup>200</sup> Ibidem, s. 444.

<sup>201</sup> Ibidem, s. 441.

<sup>202</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 389.

szy przydział otrzymały Nadrenia-Westfalia (60%) i Bawaria (40%), najmniej zaś — Hamburg (15%) oraz Brema i Saara (po 10%)<sup>203</sup>.

Najbardziej pracowity był jednak dla gabinetu kanclerza Kohla czerwiec. W tym miesiącu rząd przedstawił bowiem swoje kolejne sprawozdanie o sytuacji mass mediów w RFN. Analizując praktyczną stronę rządowej *Medienpolitik*, rząd wskazał na jej najważniejsze elementy: systematyczną budowę sieci łączy telekomunikacyjnych, obejmujących powierzchnię całego kraju; współdziałanie poczty federalnej w realizacji tego zadania z gminami i prywatnymi przedsiębiorstwami; współpracę z władzami landów przy wprowadzaniu w życie „programów pilotujących” telewizję kablową; rozwój sieci i usług telekomunikacyjnych (system łączy światłowodowych BIGFON, zastosowanie techniki łączności ISDN, projektowany na rok 1987 start niemieckiego satelity *Kopernikus*, upowszechnienie wideotekstu i teletekstu); finansowe wspieranie technicznych innowacji; pokrywanie połowy kosztów kolportażu prasy; udzielanie pomocy kredytowej w ramach programu ERP dla małych i średnich wydawnictw prasowych; zlecanie i finansowanie badań naukowych<sup>204</sup>.

Również w czerwcu boński gabinet przyjął *Program poprawy ramowych warunków funkcjonowania prywatnego rynku radiowo-telewizyjnego*. Rząd uznał bowiem, że prywatni nadawcy napotykają na zbyt wiele przeszkód natury prawnej, ekonomicznej i organizacyjnej. Dlatego zaproponował wprowadzenie szeregu rozwiązań usuwających istniejące bariery. Zaliczył do nich m.in.: możliwość uzyskania ogólnokrajowego zasięgu przez programy prywatnych radia i telewizji nadawane w landach, minimalizowanie kosztów zarządzania prywatnymi stacjami, określenie warunków emisji reklamy na poziomie gwarantującym ekonomiczną opłacalność, wykorzystanie technicznych możliwości dla powiększenia zasięgu prywatnych programów oraz przyznanie im pierwszeństwa w rozdziale nowych częstotliwości nadawczych<sup>205</sup>.

Pod koniec czerwca rządowa Komisja Monopolowa przedłożyła swoją kolejną ekspertyzę, w której zajęła się problemem konkurencji między mediami elektronicznymi a drukowanymi. Komisja, analizując rynkowe pozycje obu typów mediów, doszła do wniosku, iż rozwój nowych technik komunikowania nie zagraża ekonomicznej egzystencji prasy, w tym zwłaszcza dziennikom. Wpływy reklamowe największych dzienników nie zostały bowiem uszczuplone po wprowadzeniu teletekstu i wideotekstu. Spadek zysków z reklamy grozi — w opinii Komisji — głównie publicznym stacjom radiowym i telewizyjnym. Aby jednak zapobiec tendencjom monopolistycznym, Komisja postulowała

<sup>203</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 472.

<sup>204</sup> Zob. *Bericht über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1985. Medienbericht '85. Drucksache 10/5663 des Deutschen Bundestages*. Bonn 1986, s. 11—26.

<sup>205</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 405.

objęcie prawem antykartelowym procedury przyznawania licencji. Zasugerowała możliwość usunięcia reklamy z programów radia i telewizji publicznej, co pozwoliłoby im lepiej wypełniać ich społeczne, kulturowe i polityczne funkcje. Opowiedziała się także za wprowadzeniem, wzorem prasy, statystyki rynku mediów elektronicznych, co ułatwiłoby śledzenie występujących na nim zjawisk i tendencji<sup>206</sup>.

W lipcu przedstawiciele rządu federalnego na posiedzeniu Bundestagu podkreślili potrzebę ujednolicenia postanowień krajowych ustaw dotyczących radia i telewizji w zakresie ochrony dzieci i młodzieży przed niepożądanym wpływem komercyjnych programów radiowych i telewizyjnych. Wskazywano przy tym na konieczność przyjęcia godziny 21,00 jako granicy dopuszczającej emisję audycji niedozwolonych dla młodzieży<sup>207</sup>.

W listopadzie uwaga rządu skupiła się na wydanym 4 listopada orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skargi wniesionej przez SPD wobec ustawy o radiu i telewizji uchwalonej w 1984 roku przez parlament Dolnej Saksonii (tzw. *viertes Rundfunkurteil*). Podniesioną w skardze kwestię zapewnienia pluralizmu poglądów w prywatnym radiu i telewizji Trybunał ujął w ten sposób, że wskazał na odmienną w tej dziedzinie funkcję publicznego i prywatnego sektora. Zdaniem Trybunału to na publicznych radiu i telewizji spoczywa podstawowy obowiązek dostarczenia odbiorcom (*Grundversorgung*) informacji kształtujących wielość opinii i poglądów. Dopóki publiczne stacje mają zapewnione odpowiednie techniczne, organizacyjne, osobowe i finansowe warunki działania oraz wypełniają ten obowiązek, nie należy nakładać go na prywatnych nadawców. Ci ostatni muszą jednak w swoich programach uwzględnić pewien zasadniczy standard (*Grundstandard*) przekazywanych treści, ukazujących poglądy wszystkich ważnych grup i środowisk społecznych. Sprawą krajowych ustawodawców jest przyjęcie regulacji prawnych gwarantujących realizację tych założeń. W przekonaniu sędziów Trybunału ocenę programów publicznych i prywatnych nadawców pod kątem obu wymienionych kryteriów należy powierzyć niezależnej od administracji państwowej instytucji, będącej szeroką reprezentacją istniejących w RFN sił społecznych<sup>208</sup>.

W kilka dni po ogłoszeniu orzeczenia federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dokonało jego oceny. Uznało, że dokonany przez trybunał podział funkcji prywatnych i publicznych programów radiowych i telewizyjnych pogłębi rozdziewki między landami rządzonymi przez SPD a krajami,

---

<sup>206</sup> Ibidem, s. 406—407.

<sup>207</sup> Ibidem, s. 407.

<sup>208</sup> Zob. W. J. Schütz: *Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen zum Medienrecht*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied—Frankfurt am Main 1990, s. 63—64.

w których władzę sprawują partie chadeckie. Trybunał zbyt mocno bowiem zaakcentował społeczną wagę publicznych stacji, pomniejszając równocześnie znaczenie nadawców prywatnych. W związku z tym skierowało pod adresem landów rządzonych przez partie CDU i CSU zalecenia, by dalszą rozbudowę publicznych stacji ograniczyć, ich programową strukturę dopasować do zadań wynikających z zasady *Grundversorgung* oraz by istniejące wolne częstotliwości nadawcze przydzielić nadawcom prywatnym<sup>209</sup>.

Wydając te zalecenia, rząd federalny zaakceptował dokonany w polityce medialnej krajów związkowych w 1986 roku podział na dwa nie mogące dojść do porozumienia obozy, utworzone przez landy rządzone przez partie chadeckie oraz przez cztery kraje związkowe: Hesję, Hamburg, Bremę i Nadrenię-Westfalię, w których u władzy byli socjaldemokraci. Już w styczniu przedstawiciele krajów rządzonych przez SPD zrezygnowali z udziału w pracach komisji naukowej analizującej „projekty pilotujące”<sup>210</sup>. W marcu fiaszem zakończyło się spotkanie premierów wszystkich rządów krajowych, których poróżnił stosunek do reklamy w publicznym radiu i telewizji oraz do planowanego startu publicznego programu satelitarnego ARD *Eins Plus*. Premierzy rządów wywodzący się z CDU i CSU — odwrotnie niż ich oponenci — byli przeciwni wysokiemu udziałowi reklamy w stacjach publicznych i nie godzili się na satelitarne rozszerzenie oferty publicznej telewizji, uważając, iż ARD przekroczyła zakres swoich uprawnień<sup>211</sup>.

W rezultacie kraje rządzone przez partie chadeckie przystąpiły do samodzielnych działań. Jeszcze w marcu rządy Dolnej Saksonii, Szlezwiku-Holsztyna i Berlina Zachodniego podpisały układ regulujący zasady podziału jednego z kanałów satelitarnych satelity komunikacyjnego TV-Sat 1 (tzw. *Norddeutscher Medien-Staatsvertrag*). Natomiast w maju premierzy Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynatu oraz Bawarii zawarli umowę o podziale drugiego z kanałów satelitarnych, przeznaczonego dla nadawców prywatnych (tzw. *Süddeutscher Staatsvertrag*)<sup>212</sup>.

W październiku kraje związkowe podjęły jednak jeszcze jedną próbę osiągnięcia kompromisu. Po trzech dniach pertraktacji udało się uzyskać porozumienie w odniesieniu do kilku kwestii (tzw. *Rahmenpapier*). Ustalono, że dwa kanały TV-Sat zostaną przekazane prywatnym i publicznym nadawcom, podpisane wcześniej przez kraje rządzone przez partie chadeckie umowy nie tracą swojej ważności a prywatni nadawcy będą mogli wykorzystać sieć naziemnych nadajników. Ostateczne przyjęcie tych ustaleń uzależniono od stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wobec ustawy uchwalonej w Dolnej

<sup>209</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 412–413.

<sup>210</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 470.

<sup>211</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 396–397.

<sup>212</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 474 i 478.

Saksonii<sup>213</sup>. Listopadowe orzeczenie Trybunału w połączeniu z jego oceną dokonaną przez rząd federalny stawiało jednak ugruntowanie osiągniętego kompromisu pod dużym znakiem zapytania.

Spory dzielące landy według „klucza partyjnego” przenoszone były w 1986 roku także na płaszczyznę krajowych parlamentów pracujących nad projektami umów dotyczących radiofonii i telewizji (tzw. *Landesrundfunkgesetze*). Mimo wielu poprawek i kontrprojektów zgłaszanych przez polityczną opozycję w Nadrenii-Palatynacie (13 czerwca) i Nadrenii-Westfalii (19 grudnia) udało się uchwalić nowe akty prawne, sankcjonujące dualizm sektora radio-telewizyjnego<sup>214</sup>.

Istniejące różnice poglądów nie przeszkodziły rządowi krajów związkowych w kontynuacji w roku 1987 rokowań zmierzających do przyjęcia wspólnego układu regulującego porządek prawny w sferze radia i telewizji. Tym razem trwające od 1982 roku pertraktacje zakończyły się długo oczekiwanym porozumieniem. Zasadnicze ustalenia zapadły już w marcu podczas spotkania premierów rządów krajowych, a 3 kwietnia został oficjalnie podpisany *Układ państwowy o nowym ładzie prawnym w radiofonii i telewizji* (*Staatsvertrag für die Neuordnung des Rundfunkwesens* — tzw. *Rundfunk-Staatsvertrag*).

W układzie dokonano podziału pięciu kanałów satelity TV-Sat w ten sposób, że trzy przydzielono nadawcom prywatnym, a po jednym otrzymały publiczne programy ARD i ZDF. Wśród kanałów przyznanych prywatnym stacjom telewizyjnym i radiowym wydzielono tzw. szynę południową (*Südschiene*), obejmującą Badenię-Wirtembergię, Bawarię i Nadrenię-Palatynat, tzw. szynę północną (*Nordschiene*), złożoną z Berlina, Hamburga, Dolnej Saksonii i Szlezewiku-Holsztyna, oraz grupę trzech landów: Hesji, Nadrenii-Westfalii i Saary. Układ regulował także zasady finansowania publicznych oraz prywatnych programów radiowych i telewizyjnych. Ustalono, że podstawą utrzymania stacji publicznych pozostaną opłaty abonamentowe łączone z ograniczonymi wpływami reklamowymi. Prywatne radio i telewizja finansowane będą przede wszystkim z reklam oraz opłat (*Pay-TV*). Zakres reklamy w programach publicznych został utrzymany na dotychczasowym poziomie (maksimum 90 minut dziennie). Dopuszczono możliwość emisji reklamy przerywającej audycję oraz nadawania reklam w dni wolne i święta. Układ zawierał również założenia programowe dla kanałów prywatnych o zasięgu ogólnokrajowym, normy związane z ochroną młodzieży, formy nadzoru nad działalnością prywatnych nadawców. Określono też, że 2% wpływów z opłat za abonament radiowo-telewizyjny zostanie przeznaczone na finansowanie

---

<sup>213</sup> Ibidem, s. 493.

<sup>214</sup> Ibidem, s. 482 i 503.

regionalnych stacji prywatnych oraz na rozbudowę ich infrastruktury<sup>215</sup>. Przyjęcie układu oznaczało ujednolicenie podstawowych zasad funkcjonowania publicznej oraz prywatnej radiofonii i telewizji na obszarze Republiki Federalnej. Stanowiło potwierdzenie możliwości osiągnięcia kompromisu przez władze landów w podstawowych kwestiach związanych z polityką medialną.

W roku 1987 landy otrzymały również ze strony Trybunału Konstytucyjnego istotne wskazanie, iż w swojej działalności legislacyjnej powinny wystrzegać się polityki zakazów i nakazów, ograniczającej wolność prasy i informacji. W marcu Trybunał wydał orzeczenie odnoszące się do krajowej ustawy o radiofonii i telewizji uchwalone przez parlament Badenii-Wirtembergii (tzw. *fünftes Rundfunkurteil*). Orzeczenie uznało część przepisów ustawy za sprzeczną z postanowieniami Ustawy zasadniczej. Chodziło głównie o postanowienia zabraniające publicznym stacjom emisji reklam w programach lokalnych i regionalnych oraz zakazujące kooperacji między nadawcami publicznymi a prywatnymi<sup>216</sup>.

W rządowej *Medienpolitik* w roku 1987 pojawił się zupełnie nowy wątek dotyczący stosunków między obu państwami niemieckimi. Już w lutym minister federalny zajmujący się tymi problemami (*Bundesminister für inner-deutsche Beziehung*), Heinrich Windelen, opowiedział się za włączeniem radiowych i telewizyjnych programów nadawanych w NRD do sieci kablowej działającej w RFN. Widział w tym „polityczny obowiązek” rządu federalnego w podtrzymaniu żywotności poczucia więzi między ludźmi we „wszystkich częściach Niemiec”<sup>217</sup>. W marcu obie struktury organizacyjne publicznych radia i telewizji w Republice Federalnej Niemiec — ARD i ZDF — podpisały z Państwowym Komitetem Radia i Telewizji przy Radzie Ministrów NRD układ regulujący formy i zakres współpracy z telewizją NRD przy zakupie produkcji telewizyjnej oraz wymianie programów informacyjnych. Porozumienie zawarto na okres trzech lat z możliwością jego przedłużenia<sup>218</sup>.

W roku 1987 poczta federalna wprowadzała kolejne rozwiązania rozszerzające możliwości wykorzystania nowych mediów. W sierpniu wydała zezwolenie uprawniające do instalacji prywatnych anten satelitarnych pozwalających na odbiór telewizyjnych programów satelitarnych, także w rejonach objętych siecią łączy kablowych<sup>219</sup>. We wrześniu rządowa Komisja ds. Telekomunikacji przedstawiła propozycję zmiany organizacji działalności poczty

---

<sup>215</sup> Zob. *Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag)*. „Rundfunk und Fernsehen” 1987, Heft 2, s. 238–247.

<sup>216</sup> Zob. W. J. Schütz: *Bundesverfassungsentscheidungen...*, s. 64–65.

<sup>217</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 425.

<sup>218</sup> Zob. G. G. Kopper: *Medien- und Kommunikationspolitik...*, s. 507.

<sup>219</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 442.

federalnej w tym zakresie. Postulowano otwarcie od 1989 roku rynku usług pocztowych, z wyjątkiem telefonicznych, dla prywatnych firm. Decyzję taką uzasadniano stwierdzeniem, iż „nowe technologie doprowadziły do powstania systemów informacji i komunikowania, które wykraczają poza zakres państwowych, monopolistycznych usług podstawowych”<sup>220</sup>.

W roku 1988 pierwszoplanową problematyką rządowej polityki medialnej stały się jej międzynarodowe aspekty. W kwietniu gabinet boński złożył oświadczenie, w którym zadeklarował chęć udziału w realizacji założeń przyjętego 20 stycznia 1988 roku przez Parlament Europejski programu koordynowania działań państw członkowskich w celu zwiększenia wzajemnej wymiany programów telewizyjnych i możliwości ich nadawania (tzw. *EG-Rundfunk-Richtlinie*)<sup>221</sup>. Rządowa inicjatywa została podjęta nieco pod naciskiem aktywności landów w tej dziedzinie. Od 1987 roku trwały bowiem kontakty przedstawicieli rządów krajowych z władzami francuskimi w sprawie uruchomienia wspólnego telewizyjnego kanału kulturalnego. W listopadzie 1988 roku premierzy rządów krajowych oraz przedstawiciele rządu francuskiego oficjalnie wyrazili wolę realizacji tego przedsięwzięcia<sup>222</sup>.

Rząd federalny powrócił także do wątku stosunków niemiecko-niemieckich. W sierpniu rozpoczęto bowiem w Berlinie Zachodnim w sektorze amerykańskim nadawanie programu telewizyjnego *RIAS-TV*, przeznaczonego głównie dla obywateli NRD. Program ten, podobnie jak działająca od 1945 roku rozgłośnia radiowa *RIAS Berlin*, miał być własnością rządowej amerykańskiej agencji informacyjnej USIA, jednak koszty jego działalności pokrywałyby w ponad 80% rząd federalny<sup>223</sup>. W listopadzie z kolei gabinet boński wraz z kierownictwem związku wydawców gazet BDZV wydał wspólne oświadczenie, w którym wskazał na potrzebę stworzenia warunków umożliwiających wymianę dzienników między RFN i NRD, co byłoby rozwinięciem porozumienia z 1987 roku<sup>224</sup>.

Natomiast w lipcu rządowa Komisja Monopolowa (*Monopolkommission*) przedstawiła swój siódmy raport, w którym opowiadała się za finansowaniem publicznej radiofonii i telewizji wyłącznie z opłat abonamentowych. W opinii Komisji istniejąca konkurencja ze strony publicznych stacji utrudnia dostęp do rynku reklamowego nadawcom prywatnym<sup>225</sup>. Stanowisko to znalazło swoje

---

<sup>220</sup> Ibidem, s. 446.

<sup>221</sup> Ibidem, s. 472.

<sup>222</sup> Ibidem, s. 500.

<sup>223</sup> Opozycja polityczna, a zwłaszcza SPD podawała w wątpliwość sens tego przedsięwzięcia, gdyż zakładany cel, jakim było dostarczanie mieszkańcom NRD informacji z „wolnego Zachodu”, wydawał się mało realny przy uwzględnieniu przewidywanego społecznego zasięgu programu sięgającego zaledwie 3 mln osób zamieszkających w NRD. Ibidem, s. 488.

<sup>224</sup> Ibidem, s. 499.

<sup>225</sup> Ibidem, s. 486.

odzwierciedlenie w wystąpieniach przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na konferencji zorganizowanej w październiku przez wydawców prasowych zrzeszonych w związku BDZV. Potwierdzili oni kontynuowanie przez rząd federalny polityki wspierania prasy takimi środkami, jak: obniżenie o połowę podatku od wartości dodanej (*Mehrwertsteuer*), pokrywanie części kosztów związanych z kolportażem prasy przez pocztę, udzielanie kredytów w ramach programu ERP, wprowadzenie ulg podatkowych dla wydawnictw przy pracy w święta i dni wolne, za gwarantowanie dostępu wydawców do radia i telewizji oraz innych mediów<sup>226</sup>.

W listopadzie gabinet kanclerza Kohla podjął inicjatywę ustawodawczą, przyjmując projekt nowelizacji ustawy o rozgłośniach „prawa federalnego” z 1960 roku. Celem proponowanych zmian było zwiększenie reprezentatywności gremiów nadzorujących działalność rządowych rozgłośni *Deutschlandfunk* i *Deutsche Welle*. Chodziło o zwiększenie udziału przedstawicieli różnych sił społecznych przy jednoczesnym ograniczeniu reprezentantów władzy państwowej<sup>227</sup>.

Międzynarodowy wymiar polityki medialnej rządu federalnego zyskał w roku 1989 jeszcze większe znaczenie. Stało się to za sprawą sporu kompetencyjnego, jaki wywołała skarga wniesiona 7 kwietnia przez władze Bawarii (popieraana przez osiem innych landów) do Trybunału Konstytucyjnego przeciw decyzji rządu federalnego z 8 marca 1989 roku o akceptacji założeń przyjętego w styczniu 1988 roku przez Parlament Europejski programu współdziałania w ramach wielostronnej wymiany audycji i programów telewizyjnych<sup>228</sup>. Kraje związkowe odmawiały bowiem rządowi prawa występowania na forum europejskim w tej dziedzinie, gdyż uważały to za naruszenie ich zwierzchności w odniesieniu do organizacji programów radiowych i telewizyjnych. Trybunał jeszcze w kwietniu odrzucił wprawdzie skargę, ale pozostawił otwartą kwestię podziału kompetencji między Unią Europejską, federacją i krajami związkowymi RFN<sup>229</sup>.

Orzeczenie Trybunału zmusiło władze landów do zmiany frontu i przyjęcia bardziej ugodowej linii działania. Jej wyrazem stało się opublikowanie w październiku wspólnego komunikatu sygnowanego przez przedstawicieli rządu francuskiego, niemieckich landów i federalnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, zapowiadającego uruchomienie najpóźniej w styczniu 1991 roku

<sup>226</sup> Ibidem, s. 497.

<sup>227</sup> Ibidem, s. 506.

<sup>228</sup> Program ten został przyjęty przez Radę Europejską w formie konwencji w marcu 1989 roku, a 3 października 1989 roku przyjął formę Dyrektywy Unii Europejskiej zwanej Dyrektywą *O telewizji bez granic*. Zob. J. Olędzki: *Komunikowanie w świecie. Narzędzia, teorie, unormowania*. Warszawa 1998, s. 151–152.

<sup>229</sup> Zob. *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik...*, s. 556–557.



francusko-niemieckiego telewizyjnego kanału, ukazującego dorobek kultury europejskiej<sup>230</sup>.

Rząd federalny w 1989 roku w dalszym ciągu wiele uwagi poświęcał znoszeniu barier w przepływie informacji między obu państwami niemieckimi. Podjęte kroki znalazły swój finał w podpisany w grudniu przez ministrów poczty RFN i NRD porozumieniu, zakładającym powołanie wspólnej komisji ekspertów, która powinna przygotować propozycje rozwiązań, ułatwiających zwiększenie możliwości odbioru telewizji RFN w NRD i odwrotnie<sup>231</sup>.

Rządowa *Medienpolitik* w 1989 roku miała jednak i swój „wewnętrzny” wymiar. W styczniu minister poczty Christian Schwarz-Schilling poinformował, że w końcu 1988 roku 4,6 mln gospodarstw domowych korzystało z przekazów kablowych, co stanowiło 44-procentowy wzrost w porównaniu z poprzednim rokiem. Minister zapowiedział dalszy etap w budowie sieci łącz kablowych, które pod koniec 1989 roku miałyby objąć 13,5 mln gospodarstw<sup>232</sup>. Rozszerzanie możliwości wykorzystania łączności kablowej pozostało więc jednym z priorytetowych zadań rządu, łączących się z praktyczną stroną polityki medialnej.

Zwieńczeniem poczynąń bońskiego gabinetu w sferze *Medienpolitik* w roku 1989 było uchwalenie 22 grudnia przez parlament przygotowanego przez rząd federalny projektu piątej nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu wypaczeniom konkurencji między mediami. Zgodnie z propozycją rządu nowa wersja ustawy uzupełniała pojęcie fuzji przedsiębiorstw medialnych o sytuację, w której można oczekiwać, że połączenie przedsiębiorstw ograniczy ich wzajemną konkurencję oraz ich rynkową samodzielność. A to w opinii ustawodawcy możliwe jest już przy udziałach mniejszościowych. Dlatego i one muszą być przedmiotem nadzoru ze strony prawa antykartelowego, zajmującego się do tej pory wyłącznie udziałami większościowymi<sup>233</sup>. Ustawa miała zatem zwiększyć zakres państwowej kontroli nad procesem łączenia się przedsiębiorstw medialnych.

**Przyjęcie tej ustawy zamykało dokonania rządu koalicji CDU / CSU i FDP w latach osiemdziesiątych w zakresie polityki medialnej.** W okresie tym gabinetowi kanclerza Helmuta Kohla udało się wprowadzić w życie swoje podstawowe cele, zadeklarowane zaraz po objęciu władzy w październiku 1982 roku. Chodziło o zniesienie „politycznej blokady” rozwoju nowych mediów, przebudowę porządku prawnego w dziedzinie radiofonii i telewizji, wykorzystanie konstytucyjnych kompetencji federacji w stworzeniu technicznej infrastruk-

---

<sup>230</sup> Ibidem, s. 563.

<sup>231</sup> Ibidem, s. 573.

<sup>232</sup> Ibidem, s. 517.

<sup>233</sup> Ibidem, s. 577—578.

tury, umożliwiającej upowszechnienie nowych technik komunikowania. Sukces rządu federalnego wynikał przede wszystkim z połączenia trzech czynników: (1) właściwego spożytkowania efektu zmiany politycznej (tzw. *Wende-Effekt*), z którą zawsze łączone są spore nadzieje i oczekiwania społeczne; (2) propagowania społecznego znaczenia przemian w sferze mediów masowych, traktowanych jako niezbędny warunek pożądanego przeobrażenia w całej gospodarce i przemyśle Republiki Federalnej; (3) rezygnacji z przekształcenia prawa dotyczącego radia i telewizji w drodze jednorazowego ogólnokrajowego aktu prawnego na rzecz stopniowego wprowadzania zmian, najpierw poprzez „projekty pilotujące”, później poprzez krajowe ustawy medialne<sup>234</sup>. Prywatyzacja wprowadzana „oddolnie” okazała się metodą skuteczną, pozwalającą na uniknięcie większych konfliktów między landami a federacją.

Proces tworzenia dualnego systemu radiofonii i telewizji, opartego na koegzystencji sektorów publicznego i prywatnego, był jednak swoistą próbą ogniową dla idei „federalizmu kooperacyjnego”<sup>235</sup>. Landy uważnie strzegły swoich konstytucyjnych uprawnień w kształtowaniu organizacyjnej oraz programowej struktury radia i telewizji, a w każdym poczynaniu rządu łączącym się z tą sferą dostrzegały naruszenie ich kompetencji. Wystarczyłoby przypomnieć gwałtowne reakcje władz krajów związkowych w roku 1983 w związku z projektami poczty federalnej dotyczącymi rozbudowy sieci łączności kablowej i satelitarnej czy też w roku 1985 po samodzielnej decyzji rządu bawarskiego o rozdziale kanałów telewizyjnych systemu satelitarnego Intelsat. W latach 1984—1986 spór kompetencyjny: federacja — landy został wzmocniony poprzez podziały partyjne, osłabiające możliwości osiągnięcia tak ważnego w polityce kompromisu. Niestety, w tym przypadku gabinet kanclerza Kohla zaostriżył występujące rozbieżności, stając po stronie landów rządzonych przez chadecję. Tylko do nich bowiem adresował w 1986 roku swoje zalecenia związane z oceną orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (*viertes Rundfunk-Urteil*). Na szczęście same landy potrafiły odnaleźć drogę do wspólnego układu z kwietnia 1987 roku, który ostatecznie usankcjonował i unormował dualizm systemu radia i telewizji w RFN, co było jednym z celów rządu federalnego. Nie oznaczało to jednak końca zadrażnień pomiędzy krajami związkowymi, gdyż w końcu lat osiemdziesiątych zostały one prze-

<sup>234</sup> Zob. R. Steinmetz: *Initiativen und Durchsetzung...*, s. 179.

<sup>235</sup> Wielu autorów uważa starcie kompetencji i ambicji władz federacji (głównie rządu) — z jednej strony, a parlamentów i rządów krajowych — z drugiej za podstawową cechę polityki medialnej w latach osiemdziesiątych. Zob. H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft...*, s. 31—36; B. Pfetsch: *Massenmedien und Gesellschaft...*, s. 2—5; J. Scherrer: *Fernmeldepolitik als Medienpolitik?* „Media Perspektiven” 1985, Heft 3, s. 165; E. W. Fuhr: *Ordnung und Konflikt als Strukturelemente einer föderalen Rundfunkorganisation*. „Rundfunk und Fernsehen” 1986, Heft 3, s. 299—309.

niesione na arenę międzynarodową. Przykład negocjacji w sprawie uruchomienia wspólnego francusko-niemieckiego kanału telewizyjnego poświęconego kulturze potwierdzał jednak, że i w tym wypadku racje państwowe wzięły górę nad partykularnym rozumieniem własnych uprawnień.

Dla powodzenia rządowej *Medienpolitik* szczególną wagę miały stałe podkreślanie potrzeby dialogu w uzgadnianiu najważniejszych kwestii oraz próby przedstawiania rozwiązań niezbędnych dla utrwalenia przeobrażeń dokonujących się w systemie środków masowego komunikowania w RFN. W tym względzie istotne znaczenie miały zwłaszcza dwie rządowe inicjatywy: uchwała z marca 1985 roku wyrażająca oczekiwania rządu dotyczące porządku prawnego w systemie mediów w przyszłości oraz przyjęty w czerwcu 1986 roku *Program poprawy ramowych warunków funkcjonowania prywatnego rynku radiowo-telewizyjnego*<sup>236</sup>. Formułowały one katalog najważniejszych — w przekonaniu rządu — zagadnień polityki medialnej w RFN oraz wytyczały kierunek dyskusji nad nimi, co stwarzało bońskiemu gabinetowi szansę odgrywania pierwszoplanowej roli nawet w obszarze problemów zastrzeżonych do kompetencji landów.

W omawianym okresie rząd kanclerza Kohla dokonał też pewnych zmian w organizacji rządowej *Medienpolitik*. W latach osiemdziesiątych podstawowym instrumentem realizacji rządowych zamierzeń stała się poczta federalna. Jej powierzono rozbudowę sieci łączy kablowych i satelitarnych umożliwiających szerokie zastosowanie nowych mediów. Za jej pośrednictwem testowano formy współdziałania instytucji państwowych z przedsiębiorstwami prywatnymi. Rząd koncentrował się na ekonomicznym wspieraniu prasy i coraz szerszym wykorzystywaniu finansowanych przez siebie badań naukowych prowadzonych przez różne zespoły ekspertów. Ich zalecenia nie zawsze były respektowane przez rząd (czego egzemplifikacją mogą być sprawozdania Komisji Monopolowej), zawsze jednak ułatwiały rzeczową debatę i podjęcie decyzji. Przejawem docenienia przez rząd wagi wymiany informacji o charakterze naukowym i specjalistycznym był również rządowy program ich upowszechniania (*Fachinformationsprogramm*) z 1985 roku.

W latach osiemdziesiątych na drugi plan zeszła natomiast aktywność ustawodawcza rządu federalnego. Nowelizacje ustawy o ochronie młodzieży (rok 1984), o rządowych rozgłoszeniach „prawa federalnego” (rok 1988) czy o kontroli fuzji w przedsiębiorstwach medialnych (rok 1989) stanowiły wprawdzie próbę dostosowania prawa do nowej sytuacji, jednocześnie jednak potwierdzały, że w omawianym okresie ciężar rządowej *Medienpolitik* spoczywał na doprowadzeniu do rozwiązań, na które gabinet kanclerza Kohla miał tylko pośredni wpływ. Mimo tego ograniczenia rządowe plany ziściły się, co jest przekonującym świadectwem politycznej skuteczności.

---

<sup>236</sup> Zob. B. Wilhelm: *Medienpolitik*. In: *Medienrecht. Lexikon...*, s. 181.

## 5.8. Ogólny bilans rządowej *Medienpolitik* w latach 1949—1989

W nakreśleniu generalnej oceny dokonań polityki medialnej rządu federalnego w ciągu czterdziestu lat pomocne może być postawienie kilku pytań, odsłaniających różne aspekty tej polityki, składające się na jej całościowy obraz. **Po pierwsze, celowe wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytania:** W jakim stopniu *Medienpolitik* rządu bońskiego wyływała z programów politycznych partii sprawujących władzę, a w jakim stopniu motywowana była konstytucyjnymi racjami państwa i jego ustroju społeczno-politycznego? Jak znaczny wpływ na jej kształt wywarły polityczne ambicje i interesy osób pełniących najważniejsze funkcje w rządzie, w tym zwłaszcza kanclerza, dominującej figury w systemie władzy wykonawczej Republiki Federalnej?

Oczywiście, trudno precyzyjnie odpowiedzieć na te pytania, jako że mechanizmy podejmowania politycznych decyzji są bardzo skomplikowane i stanowią często wypadkową różnych czynników. Jednakże w tym przypadku można zaryzykować tezę, że dla wszystkich ekip rządowych zasiadających w Bonn punkt wyjścia w kształtowaniu rządowej polityki medialnej stanowiły zasady i postanowienia ustawy zasadniczej. Sprzyjał temu federacyjny ustrój państwa, sprawiający, iż władza centralna miała zawsze uważnych kontrolerów w postaci władz krajów związkowych, a od lat siedemdziesiątych, kiedy to *Medienpolitik* stała się przedmiotem szerokiej społecznej debaty, liczba jej podmiotów wzrosła tak znacznie, że fundamentem rządowej polityki medialnej musiał stać się kompromis. Nie oznacza to, że w rozpatrywanym okresie nie wystąpiły momenty, w których dominowały polityczne ambicje czy partyjne koncepcje. Lata pięćdziesiąte, a szczególnie ich druga połowa to niewątpliwie czas, w którym rządowa *Medienpolitik* wyływała w dużej mierze z dążeń kanclerza Konrada Adenauera do stworzenia programu telewizyjnego kontrolowanego przez rząd federalny. Kres tym zamierzeniom położyło dopiero orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 1961 roku. W latach siedemdziesiątych z kolei, a więc w okresie powstawania partyjnych programów polityki medialnej, zaznaczył się ich wpływ na rządowe działania. Odzwierciedleniem tego zjawiska była w *Medienpolitik* koalicji SPD/FDP szczególnie idea „wewnętrznej wolności prasy”, łącząca się z popieraniem „ruchu statutowego” oraz „polityki taryfowej”, a także niezmiennie opowiadanie się ówczesnego rządu za utrzymaniem dotychczasowego dualnego systemu mediów masowych w RFN, opartego na prywatnej prasie i publicznym statusie radia i telewizji. Dojście do władzy Helmuta Kohla i partii chadeckich w roku 1982 łączyło się również z zauważalnym oddziaływaniem partyjnych ustaleń, czego wyraz stanowiło lansowanie „polityki otwarcia” wobec nowych mediów oraz podejmowanie kroków prowadzących do prywatyzacji

radia i telewizji w RFN. Koalicja CDU/CSU i FDP konsekwentnie popierała starania wydawców prasowych, domagających się dostępu do nowych technik komunikowania, co też zapisane było w partyjnych rezolucjach i postanowieniach.

Następne pytania, na które należałoby znaleźć odpowiedź, wiążą się z ustrojowym uwarunkowaniem rządowej polityki medialnej. W jakim zakresie federacyjny charakter państwa znalazł swoje wyraźne odbicie w tej polityce? Czy relacje między rządem a władzami poszczególnych landów rzutujące na funkcjonowanie mediów miały charakter stabilny, czy też podlegały okresowym wahaniom, przynoszącym w konsekwencji rozdziewki i spory? W odniesieniu do tych zagadnień należy podkreślić, iż każdy z rządów zdawał sobie sprawę z konstytucyjnych ograniczeń swojej roli na płaszczyźnie *Medienpolitik*. Jednakże skala uświadomienia rosła wraz z doświadczeniami, nabywanymi w trakcie sprawowania władzy. W latach pięćdziesiątych obserwowaliśmy przecież częste przypadki naruszenia kompetencji krajów związkowych w dziedzinie struktury organizacyjnej i programowej wynikające z przejawianych przez gabinet kanclerza Adenauera skłonności ku centralizmowi i etatyzmowi. Rząd federalny podejmował kolejne próby usankcjonowania w drodze ustawodawstwa federalnego proponowanych przez siebie zmian w prasie oraz w radiofonii, a szczególnie w telewizji (projekty ustawy prasowej z 1952 roku, ustawy o radiofonii z 1953 roku czy tzw. *Rundfunkgesetz* z 1959 roku), co budziło uzasadniony sprzeciw władz krajów związkowych. Po wspomnianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1961 roku nastąpił okres równowagi w stosunkach, wykorzystany głównie na przeciwdziałanie postępującej koncentracji prasy oraz zaostrzającej się konkurencji między środkami masowego komunikowania. W tych czasach rząd federalny mógł prowadzić w miarę samodzielną politykę medialną, potrzebując jedynie wsparcia władz landów w Bundesracie przy okazji uchwalania rządowych propozycji ustaw lub nowelizacji. Dopiero od drugiej połowy lat siedemdziesiątych, gdy coraz większej wagi nabierała kwestia upowszechnienia nowych mediów, rząd kanclerza Helmuta Schmidta szukał we władzach landów sprzymierzeńców dla swojej polityki stopniowego, poprzedzonego naukowymi badaniami oraz fazą próbną, wprowadzania nowych technik komunikowania. Po zmianie władzy w latach osiemdziesiątych, kiedy oczywiste dla wszystkich podmiotów *Medienpolitik* stało się, że szerokie zastosowanie nowych mediów oraz prywatyzacja systemu radia i telewizji w RFN zależy od postanowień parlamentów i rządów krajowych — rząd federalny musiał stosować różne zabiegi, aby jego zamiary zyskały akceptację i poparcie federacyjnego partnera. Nieprzypadkowo zresztą idea „federalizmu kooperacyjnego” stała się właśnie w dekadzie lat osiemdziesiątych popularnym hasłem partyjnych programów CDU i CSU oraz trwałym elementem rządowej polityki medialnej. Ta dekada była bowiem okresem dominacji landów w niemieckiej *Medienpolitik*.

Oceniając dorobek *Medienpolitik* rządu federalnego, trzeba także dokonać swego rodzaju podziału na „wielką” i „małą” politykę medialną. Obok bowiem kwestii o zasadniczym znaczeniu dla kierunku i charakteru tej polityki występowały sprawy drugorzędne, nie będące obiektem zażartych sporów i dyskusji, ale też współtworzące dokonania rządu w tym obszarze. W latach pięćdziesiątych, poza wymienionymi centralistycznymi działaniami gabinetu Adenauera, rządowa *Medienpolitik* łączyła się z zauważalną aktywnością legislacyjną, której owocem były: ustawa o ochronie młodzieży „przed obyczajowym zagrożeniem” ze strony pism (rok 1953) czy ustawa o ochronie czci i godności osobistej (rok 1959). Następną dekadę — lata sześćdziesiąte — wypełniły działania podporządkowane walce z koncentracją prasy. Cel ten ograniczył poczynania w obrębie „małej” polityki medialnej do prób uchwalenia projektu ustawy wyjątkowej, zakładającej ograniczenia w zdobywaniu i upowszechnianiu informacji związanych z bezpieczeństwem państwa (*Notstandsgesetz*) w latach 1964—1965 oraz aktu prawnego zwalczającego pirackie stacje radiowe (*Piratsender-Gesetz*) z roku 1968. W okresie władzy koalicji SPD/FDP w latach 1969—1982, kiedy zmagania z koncentracją prasy i wypaczeniami intermedialnej konkurencji przeważały w rządowej polityce medialnej, także podejmowano kroki obliczone na rozwiązywanie innych problemów. Wystarczy przypomnieć rozszerzenie zasad i form współdziałania policji z mediami w latach 1971 i 1973, utrzymanie dogodnych dla wydawnictwa prasowych opłat pocztowych związanych z kolportażem prasy i korzystaniem z łączы telekomunikacyjnych, uchwalenie ustawy o ochronie danych osobowych z 1977 roku czy też projekt nowelizacji ustawy o ochronie młodzieży przed niekorzystnym oddziaływaniem mediów masowych z roku 1982. Od tej zasady nie odbiegały również lata rządów kanclerza Kohla i jego gabinetu, kiedy poza nowymi mediami oraz prywatyzacją radia i telewizji sporo miejsca poświęcono ochronie młodzieży korzystającej bezkrytycznie z nowych technik komunikowania (ustawa z roku 1984 i projekt jej nowelizacji w roku 1986) czy wspieraniu przepływu informacji specjalistycznych (*Fachinformationsprogramm* z roku 1985).

W podsumowaniu całokształtu działalności rządu w zakresie polityki medialnej nie może zabraknąć próby wskazania jej największych sukcesów i porażek. Do tych pierwszych zaliczyć trzeba przede wszystkim sukces w zmaganiach o zahamowanie i ograniczenie procesu koncentracji prasy. Osiągnięcie tego sukcesu byłoby niemożliwe bez właściwych instrumentów rządowej *Medienpolitik*. Dwa z nich miały znaczenie największe. Pierwszy stanowiło podejmowanie decyzji, opierając się na rezultatach prac specjalnie powołanych komisji problemowych, wnikliwie analizujących uwarunkowania i skutki koncentracji prasy<sup>237</sup>. To właśnie uwagi i zalecenia Komisji Günthera (utworzonej

<sup>237</sup> Zob. F. Ronneberger: *Kommunikationspolitik*. Teil I..., s. 83.

w 1967 roku), Komisji Michela (z 1964 roku) czy Komisji ds. Rozbudowy Technicznego Systemu Komunikowania (tzw. KtK w roku 1974) pozwoliły na sformułowanie skutecznego programu przeciwdziałania koncentracji, obejmującego zarówno środki prawne, jak i konkretne formy pomocy ekonomicznej. Właśnie umiejętność stworzenia aktów prawnych poddających proces koncentracji prasy skrupulatnemu nadzorowi państwa tworzyła drugą przesłankę sukcesu. Takie ustawy, jak unikalna w skali europejskiej ustawa o statystyce prasowej (*Pressestatistikgesetz*) z 23 stycznia 1975 roku czy uchwalona 28 czerwca 1976 roku nowelizacja ustawy o zwalczaniu wypaczeń konkurencji między mediami, wprowadzająca systematyczną kontrolę państwa nad fuzjami przedsiębiorstw prasowych, umożliwiły rządowi niemieckiemu osiągnięcie zakładanych celów.

**Ustawodawstwo było jednak również dziedziną największego niepowodzenia rządowej polityki medialnej.** Za takie wypada bowiem uznać brak skuteczności w doprowadzeniu do uchwalenia ustawy prowadzącej do ujednolicenia zasad funkcjonowania prasy w Republice Federalnej (tzw. *Presserechtsrahmengesetz*)<sup>238</sup>. Kolejne rządy bońskie, poczynając od gabinetu Konrada Adenauera, a na rządzie Helmuta Schmidta kończąc, podejmowały próby opracowania bądź przyjęcia tej ustawy. Żadna z nich nie przyniosła spodziewanego rezultatu. W końcu rząd Schmidta zmuszony został w roku 1980 do milczącego wycofania się z tego projektu. Sfera regulacji prasowych pozostała domeną władz krajów związkowych, które w latach osiemdziesiątych skwapliwie wykorzystały porażkę federacji w tej dziedzinie.

---

<sup>238</sup> Ibidem, s. 82.

## Zakończenie

**D**okonanie globalnej oceny czterdziestu lat prowadzenia polityki medialnej przez rząd RFN nie jest zadaniem łatwym — nie tylko ze względu na bogactwo faktów, zjawisk, tendencji i procesów występujących w analizowanym okresie, ale również z powodu rozległej skali przeobrażeń, jakie dokonały się w rozpatrywanym okresie w dziedzinie *Medienpolitik*. Nastąpiło bowiem przejście od polityki o wyraźnych skłonnościach etatystycznych i centralistycznych, prowadzonej przez rząd Konrada Adenauera, do polityki akceptującej w latach osiemdziesiątych federalizm oraz decentralizację w procesie programowania i realizowania rządowej polityki medialnej. Zmienił się także sposób uprawiania tej polityki. Charakterystyczne dla rządów Adenauera omijanie bądź naruszanie konstytucyjnie zagwarantowanych kompetencji krajów związkowych w zakresie regulacji prawnych związanych z mediami masowymi oraz realizowanie własnych koncepcji metodą faktów dokonanych (zauważalne w latach pięćdziesiątych, a zwłaszcza w czasach walki o drugi program telewizyjny) ustąpiło polityce dialogu z wszystkimi społecznie istotnymi podmiotami *Medienpolitik*, polityce opartej na często długotrwałych i żmudnych negocjacjach, czyniących z gotowości do kompromisu podstawowy kanon i warunek jej powodzenia.

Jednoznaczną ocenę polityki medialnej rządu federalnego utrudnia również fakt, iż nie zawsze odznaczała się ona konsekwencją. Rozbieżności pomiędzy założeniami programowymi a praktyką ich urzeczywistnienia bywały tak znaczne, że można nawet dokonać podziału rządowej *Medienpolitik* na politykę deklaratywną i politykę rzeczywistą. Szczególnie charakterystyczna była tu dekada lat siedemdziesiątych, w której to socjaldemokratyczny rząd deklarował poparcie dla idei „wewnętrznej wolności prasy” (*Innere Pressefreiheit*), mającej wzmocnić pozycję dziennikarzy wobec wydawców, a w rzeczywistości nie uczynił nic, by nadać jej moc prawną. Również afery „Spiegla” z 1962 roku pokazała, iż rząd federalny gotów był sięgnąć po policyjne metody walki z niezależną prasą, krytykującą niekompetencję najwyższych władz państwowych, co kłóciło się z konstytucyjną zasadą wolności prasy, na którą tak chętnie powoływali się przedstawiciele rządu w swoich wystąpieniach.



Przyglądając się sytuacji na rynku mediów masowych w Republice Federalnej w latach osiemdziesiątych oraz dziewięćdziesiątych, trudno oprzeć się wrażeniu, iż to właśnie wielkie koncerny medialne Bertelsmanna, Springera, Bauera czy Kircha zyskały najwięcej na prywatyzacji sfery mediów elektronicznych, chociaż rządowe deklaracje i programy tak wiele mówiły o konieczności kontroli procesu tworzenia multimedialnych karteli.

Czy oznacza to jednak, że w prowadzonej przez rząd federalny polityce medialnej brak pozytywnych doświadczeń, mających dodatkowo walor uniwersalności, pozwalający na wykorzystanie ich w innych warunkach politycznych, gospodarczych lub społecznych? Czy przedstawiony w niniejszej pracy etap rządowej *Medienpolitik* ma wyłącznie wartość historyczną i ze względu na specyfikę federacyjnego ustroju RFN nie może być materiałem do przemyśleń lub wzorem do naśladowania?

Otóż wydaje się, że rząd federalny wypracował w latach 1949—1989 pewne zasady swojej polityki medialnej, które stanowiły przesłankę skuteczności politycznego programowania i działania, które stwarzały możliwość wyjścia z kręgu typowych metod oddziaływania<sup>1</sup>. Przyjmując ten punkt widzenia, należy rozpocząć od zaakcentowania zasady nakazującej **traktowanie polityki medialnej jako zasadniczej części polityki rządowej**, posiadającej katalog podstawowych celów oraz program ich realizacji. Takie podejście utrwaliło się w polityce rządu RFN w latach siedemdziesiątych i stało się od tej pory regułą rządowej polityki. Potrzebę programowania polityki odnoszącej się do sfery masowego komunikowania wskazała ogólnokrajowa debata w tej dziedzinie, zainicjowana w roku 1971 przez główne partie polityczne<sup>2</sup>. Takie stanowisko wobec polityki medialnej nie jest — co warto zaznaczyć — akceptowane przez wszystkie rządy. Przykładowo w krajach postkomunistycznych, takich jak Polska, temat ten jest skwapliwie omijany bądź lekceważony ze względu na negatywne wpływy przeszłości<sup>3</sup>.

**Kolejna zasada łączy się z szerokim stosowaniem przez rząd federalny metody rokowań, pertraktacji, rozmów z innymi podmiotami polityki medialnej.** Przyjęcie postawy negocjacyjnej ułatwia bez wątpienia poznanie stanowiska drugiej strony, daje możliwość przedstawienia własnych racji i natych-

---

<sup>1</sup> Typowe metody wywierania przez państwo wpływu na sferę środków masowego komunikowania wykorzystują instrumenty scentralizowanej kontroli politycznej oraz możliwości prawnego uregulowania warunków funkcjonowania mediów. Zob. U. Saxer: *Medienkommunikation und geplanter Gesellschaftswandel*. In: *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde*. Hrsg. M. Kaase, W. Schulz. Opladen 1989, s. 85.

<sup>2</sup> Zob. O. Roegerle: *Medienpolitik — und wie man sie macht*. Osnabrück 1973, s. 72—80.

<sup>3</sup> Polityka medialna jest bowiem kojarzona z manipulatorskimi i cenzorskimi praktykami partii komunistycznej. Zob. T. Góban-Klas: *Zygzyki polityki medialnej*. W: *Media i dziennikarstwo w Polsce 1989—1995*. Red. G. G. Kopper, J. Rutkiewicz, K. Schliep. Kraków 1996, s. 163—164.

miastowego wyjaśnienia rodzących się wątpliwości. Istotny wpływ na preferowanie przez boński gabinet takich metod politycznego działania miała federalcyjna struktura Republiki Federalnej Niemiec. Konstytucyjny rozdział kompetencji w dziedzinie środków masowego komunikowania, dający landom wyłączność w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej i programowej, zmusił rząd federalny do prowadzenia polityki szukania konsensusu. Aprobata zasady kompromisowego rozwiązywania spornych kwestii w latach osiemdziesiątych umożliwiła ożywienie idei „kooperatywnego federalizmu”.

Na podkreślenie zasługuje także **szerokie wykorzystanie nauki w fazie programowania i oceniania decyzji związanych z obszarem polityki medialnej**. Naukowa analiza zjawisk, procesów i mechanizmów występujących w komunikowaniu masowym uznano za nieodzowny warunek powodzenia w planowaniu i wykonywaniu działań politycznych<sup>4</sup>. Utworzenie w latach sześćdziesiątych Komisji Michela oraz Komisji Günthera dało początek obowiązywania tej zasady, która później urosła do rangi klasycznego instrumentu rządowej *Medienpolitik*<sup>5</sup>. Jej szczególne znaczenie objawiło się w latach siedemdziesiątych, kiedy to Komisja ds. Rozbudowy Technicznego Systemu Komunikowania (KtK) sformułowała propozycje, które umożliwiły podjęcie dość skutecznych kroków powstrzymujących postęp procesu koncentracji prasy (statystyka prasowa, kontrola fuzji itd.)<sup>6</sup>. Powoływane komisje składały się z reguły z niezależnych ekspertów, co gwarantowało obiektywizm i adekwatność metodologiczną prowadzonych rozważań. Chętnie odwoływano się również do konsultacji naukowych, stosowanych w fazie projektowania działań politycznych. Zalecenia komisji czy uwagi naukowców nie zawsze były uwzględniane, stanowiły jednak materiał do dyskusji, ukazywały rozmaite aspekty podejmowanych zagadnień, nierzadko uświadamiały ich złożoność. Wykorzystywanie dorobku nauki służyło bowiem racjonalizacji prowadzonej polityki, a szeroki zakres zleczanych i analizowanych badań sprawiał, iż rządowa *Medienpolitik* zasługiwała na miano „polityki unaukowionej” (*verwissenschaftliche Politik*), będącej — w przekonaniu wybitnego niemieckiego filozofa Jürgena Habermasa istotnym czynnikiem kształtowania demokratycznego społeczeństwa, zwłaszcza w aspekcie relacji między sferą polityki a opinią publiczną<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Wykorzystywanie badań naukowych jest szczególnie ważne przy rozładowywaniu napięć i konfliktów powstających w systemie środków masowego komunikowania. Zob. M. Kaase, F. Neidhardt, B. Pfetsch: *Politik und Ökonomie der Massenkommunikation*. „Publizistik” 1997, Heft 1, s. 8.

<sup>5</sup> Zob. B. Wilhelm: *Medienpolitik*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied—Frankfurt am Main 1990, s. 181.

<sup>6</sup> Zob. H. Klatt: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft. Strukturen, Probleme, Positionen*. In: *Medienpolitik*. Hrsg. H. Wehling. Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1987, s. 29—30.

<sup>7</sup> Zob. J. Habermas: *Teoria i praktyka. Wybór pism*. Wybór Z. Krasnodębski. Warszawa 1983, s. 402—403.

Rząd federalny starał się połączyć swoją politykę medialną z pewną wrażliwością społeczną. Ustawy o ochronie młodzieży przed negatywnym oddziaływaniem mediów z roku 1953 i 1985, finansowe wspierania rozwoju zawodowego dziennikarzy, demonstrowanie stałego zainteresowania sytuacją społeczną tej grupy zawodowej czy podejmowane w latach 1958—1959 próby doprowadzenia do uchwalenia ustawy o ochronie czci i godności osobistej stanowią potwierdzenie tych dążeń. Rząd starał się respektować podmiotowość środowiska dziennikarskiego. Wyrazem tego stanowiska było akcentowanie w polityce medialnej idei samokontroli w regulowaniu spraw związanych z etyką zawodową.

Niespotykaną skalę miały ponoszone przez boński gabinet nakłady finansowe i wysiłki organizacyjne związane z zapewnieniem wielostronnego przepływu informacji do i od instytucji rządowych. **Dysponowanie bogatym serwisem informacji oraz ich wielostronne upowszechnianie stanowiło jeden z priorytetów w polityce medialnej rządu.** Jego urzeczywistnieniu podporządkowana została struktura organizacyjna ministerstw oraz Federalnego Biura Prasy i Informacji. Pozwalała ona na prowadzenie zarówno szeroko zakrojonej działalności informacyjnej, jak i wielu działań w ramach *public relations*. Bardzo istotną rolę odgrywał kontakt z mediami. Stanowiły one dla rządu wyjątkowo cenne źródło informacji, a jednocześnie były jakby „przedłużonym ramieniem jego polityki”<sup>8</sup>. Rząd rozumiał, iż media są ważnym czynnikiem legitymizacji jego poczynań, tak potrzebnej w tworzeniu społecznej akceptacji dla działań politycznych<sup>9</sup>.

Przedstawione zasady nie wyczerpują zestawu reguł polityki medialnej rządu RFN. Stanowią jednak jej metodyczną kwintesencję, która daje pewien obraz tego, co w działaniach rządu miało charakter ponadczasowy. Ukazują też rozmiar problemów, z którymi musiała zmagać się rządowa *Medienpolitik* w procesie przebudowy scentralizowanego, etatystycznego systemu środków masowego komunikowania, ściśle związanego z aparatem propagandowym nazistowskiego państwa. Przebudowa ta była tym trudniejsza, iż jej zręby (zwłaszcza w dziedzinie radia i telewizji) zostały określone nie przez władze Republiki Federalnej Niemiec, ale przez zwycięskie mocarstwa. Polityka medialna rządu federalnego musiała więc nie tylko przewyższać obciążenia przeszłości, ale także stawiać czoła nowym wyzwaniom, wynikającym z przemian społecznych, gospodarczych czy kulturowych. Nie było to zadanie łatwe, gdyż wielokrotnie przeszkodą w podjęciu właściwej decyzji stwarzały ideo-

<sup>8</sup> G. Wittkämper: *Einführung in die wissenschaftliche und praktische Diskussion*. In: *Medien und Politik*. Hrsg. G. Wittkämper. Darmstadt 1992, s. 5.

<sup>9</sup> Zob. H. Oberreuter: *Legitimität und Kommunikation*. In: *Kommunikation im Wandel der Gesellschaft*. Hrsg. E. Schreiber, W. R. Langenbucher, E. Hömberg. Konstanz 1985, s. 72.

logiczne pryncypia bądź polityczne uprzedzenia. Najbardziej wyraziste tego przykłady pochodzą z przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, a więc z okresu walki o prywatyzację rynku mediów elektronicznych, kiedy rząd kanclerza Schmidta bronił starej, niedostosowanej do nowych warunków struktury systemu medialnego. Dlatego na dorobek rządowej *Medienpolitik* w RFN należy patrzeć przede wszystkim przez pryzmat tego, co wzmacniało jej skuteczność. Z tego punktu widzenia szczególnie pozytywnie wypada ocenić stałe dążenie rządu federalnego do rozszerzania arsenału stosowanych środków i metod działania, służących urzeczywistnieniu wcześniej sformułowanych celów i założeń programowych. Takie postępowanie zaowocowało tym, że to właśnie rząd federalny, obok parlamentu i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, był przez czterdzieści lat najważniejszym podmiotem polityki medialnej w RFN.

## Bibliografia

### Materialy źródłowe. Dokumenty. Wydawnictwa encyklopedyczne

- Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1974). Drucksache 7/2104 des Deutschen Bundestages.* Bonn 1974.
- Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1978) — Medienbericht. Drucksache 8/2264.* Bonn 1978.
- Bericht über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1985. Medienbericht'85. Drucksache 10/5663 des Deutschen Bundestages.* Bonn 1986.
- Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1994. Medienbericht'94, Drucksache 12/8587 des Deutschen Bundestages.* Bonn 1994.
- „Bulletin”. Presse und Informationsamt der Bundesregierung (roczniki z lat 1952–1989).
- CDU/CSU — *zehn medienpolitische Thesen*. „Media Perspektiven” 1978, Heft 11, s. 801–804.
- Daten zur Mediensituation in Deutschland*. Dodatek do rocznika 1991 „Media Perspektiven”.
- Grundgesetz mit VerfassungsreformG 1994. Menschenrechtskonvention. BundesverfassungsgerichtsG. Parteiengesetz.* München 1996.
- Encyklopedia wiedzy o prasie*. Red. J. Maślanka. Wrocław Warszawa Kraków—Gdańsk 1976.
- Entschließungen des SPD-Vorstandes zur Medienpolitik*. „Media Perspektiven” 1973, Heft 1, s. 33–36.
- Fachinformation. Programm der Bundesregierung.* Bonn 1985.
- Koszyk K., Pruys K. H.: *Handbuch der Massenmedien*. München 1980.
- Medienlexikon*. Hrsg. L. Döhn, K. Klöckner. Baden-Baden 1979.
- Medienpolitisches Aktionsprogramm 1984 der SPD-Medienkommission*. „Media Perspektiven” 1984, Heft 2, s. 149–151.
- Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied—Frankfurt am Main 1990.
- Medien von Morgen. Medienpolitische Grundsätze der CDU/CSU*. „Media Perspektiven” 1984, Heft 10a, s. 841–848.

- Neue Techniken — Neue Medien. Dokumente zur Medienpolitik, Presse und Informationsamt der Bundesregierung.* Bonn 1985.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN.* T. 4. Warszawa 1996.
- Silbermann A.: *Handwörterbuch der Massenkommunikation und Medienforschung.* Berlin 1982.
- Sozialdemokratische Positionen zur Medienpolitik.* „Media Perspektiven” 1984, Heft 10a, s. 839–840.
- Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag).* „Rundfunk und Fernsehen” 1987, Heft 2, s. 238–247.
- Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems.* „Media Perspektiven” 1976, Heft 7, s. 329–351.
- Zwischenbericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1970).* Drucksache VI/692. Deutscher Bundestag. Bonn 1970.
- Webster's New Dictionary and Thesaurus.* Concise Edition. New Lanark 1990.

## Opracowania

- Baerns B.: *Macht der Öffentlichkeitsarbeit und Macht der Medien.* In: *Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur.* Hrsg. U. Sarcinelli. Bonn 1987, s. 147–160.
- Bamberger H. G.: *Einführung in das Medienrecht.* Darmstadt 1986.
- Bauer H.: *Die Presse und die öffentliche Meinung.* In: „Geschichte und Staat”. Bd. 106. München—Wien 1965.
- Bausch H.: *Rundfunkfreiheit für Jedermann? Alternativen einer künftigen Medienpolitik.* „Rundfunk und Fernsehen” 1978, Heft 1, s. 3–11.
- Bausch H.: *Rundfunk in Deutschland. Rundfunkpolitik nach 1945.* Erster und zweiter Teil. Bd. 3 i 4. München 1980.
- Bausch H.: *Rundfunkfreiheit und Gebührenpolitik.* In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung.* Hrsg. M. Rühl. H.-W. Stüber. Düsseldorf 1983, s. 227–231.
- Bergsdorf W.: *Die vierte Gewalt. Einführung in die politische Massenkommunikation.* Mainz 1980.
- Bergsdorf W.: *Einleitung.* In: *Medien im vereinten Deutschland.* Hrsg. W. A. Mahle. München 1991, s. 29–34.
- Bergsdorf W.: *Deutschland im Stress. Politische und gesellschaftliche Herausforderungen nach der Wende.* Bonn 1993.
- Böckelmann F.: *Theorie der Massenkommunikation.* Frankfurt am Main 1975.
- Brack H.: *Die Organisation der übergeordneten Aufgaben des Rundfunks.* „Rundfunk und Fernsehen” 1960, Heft 2, s. 152–167.
- Brack H.: *Der Rundfunk zwischen Bund und Ländern.* „Rundfunk und Fernsehen” 1962, Heft 1, s. 30–45.
- Braun G.: *Massenmedien und Gesellschaft.* Tübingen 1990.
- Cziomer E.: *Historia Niemiec 1945–1991.* Kraków 1992.

- Diller A.: *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Köln 1999, s. 146–166.
- Dröge F.: *Wissen ohne Bewusstsein Materialien zur Medienanalyse*. Frankfurt am Main 1972.
- Ellwein T.: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1973.
- Eurich C.: *Kommunikative Partizipation und partizipative Kommunikationsforschung*. Frankfurt am Main 1980.
- Faulstich W.: *Grundwissen Öffentlichkeitsarbeit: Kritische Einführung in Problemfelder der Public Relations*. Bardwick 1992.
- Feist U., Liepelt K.: *Objektiv der Politik oder politische Kamera*. „Media Perspektiven“ 1982, Heft 10, s. 619–635.
- Flach K.-H.: *Macht und Elend der Presse*. Mainz 1967.
- Fleck F. H.: *Klassische, magische Vielecke in Wirtschaftspolitik und in Medienpolitik?* In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung*. Hrsg. M. Rühl, H.-W. Stüber. Düsseldorf 1983, s. 77–86.
- Flotta H.: *Finanziell unabhängig — und dennoch frei? Zur wirtschaftlichen und rechtlichen Situation der Presse*. In: *Porträts der deutschen Presse*. Hrsg. M. W. Thomas. Berlin 1980, s. 11–36.
- Forsthoef M.: *Einführung*. In: *Grundsätze zur Medienpolitik*. Hrsg. H. B. Streithofen, F. Zimmermann. Stuttgart 1974, s. 8–13.
- Frankenfeld A.: *Staat und Presse im Wandel ihrer Beziehungen*. „Publizistik“ 1963, Heft 5, s. 462–469.
- Friedmann G. M.: *Der Pressesprecher in den Bundesministerien*. „Publizistik“ 1972, Heft 3–4, s. 311–319.
- Fuhr E. W.: *Ordnung und Konflikt als Strukturelemente einer föderalen Rundfunkorganisation*. „Rundfunk und Fernsehen“ 1986, Heft 3, s. 299–309.
- Garlicki L.: *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*. Warszawa 1985.
- Geissler R.: *Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie*. Tübingen 1973.
- Geissler R.: *Partizipatorisch-pluralistische Demokratie und Medieninhalte*. „Publizistik“ 1979, Heft 2, s. 171–187.
- Gerber C.-P.: *Funktionen der Massenkommunikation in einem demokratischen System*. In: *Die Massenmedien und die Organisation politischer Interessen*. Hrsg. C.-P. Gerber, M. Stosberg. Bielefeld 1969, s. 31–51.
- Gerhards J.: *Öffentlichkeit*. In: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch*. Hrsg. O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer. Opladen—Wiesbaden 1998.
- Glotz P.: *Der Fernsehstreit als kommunikationspolitisches Problem*. „Rundfunk und Fernsehen“ 1966, Heft 2, s. 121–135.
- Glotz P., Langenbucher W. R.: *Der missachtete Leser*. Köln 1969.
- Goban-Klas T.: *Zygaski polityki medialnej*. W: *Media i dziennikarstwo w Polsce 1989–1995*. Red. G. G. Kopper, I. Rutkiewicz, K. Schliep. Kraków 1996, s. 163–173.
- Goban-Klas T.: *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*. Warszawa—Kraków 1999.

- Golka B.: *Zagraniczne systemy informacji masowej – zagadnienia teoretyczne*. W: *Wybrane zagraniczne systemy informacji masowej*. Część 2. Red. J. Adamowski, B. Golka, E. Stasiak-Jazukiewicz. Warszawa 1997, s. 9–53.
- Götz F.: *Rundfunkorganisationsrecht*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied–Frankfurt am Main 1990, s. 260–271.
- Groß R.: *Medienlandschaft im Umbruch*. Wiesbaden 1986.
- Groß R.: *Postpolitik zu Lasten der Medienpolitik*. „Media Perspektiven” 1986, Heft 4, s. 254–265.
- Grube S.: *Die staatliche Programmüberwachung bei der Süddeutschen Rundfunk AG 1926–1933*. In: *Rundfunk und Politik 1923–1973*. Hrsg. W. B. Lerg, R. Steininger. Berlin 1975, s. 19–35.
- Guz E.: *Prasa zwana wolną*. Warszawa 1985.
- Habermas J.: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Neuwied–Berlin 1971.
- Habermas J.: *Teoria i praktyka*. Wybór pism. Wyb. Z. Krasnodębski. Warszawa 1983.
- Hase K.-G. von: *Informationspolitik der Bundesregierung. Referat des Leiters des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*. Kiel 1963.
- Hege H.: *Landesmediengesetze*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied–Frankfurt am Main, s. 171–178.
- Hege H.: *Die Aufgabe der Medienpolitik*. „Rundfunk und Fernsehen” 1994, Heft 2, s. 246–253.
- Heinrich H.: *Deutsche Medienpolitik. Ein aktuelles Buch zu einem interessanten Sachgebiet der Politik*. Darmstadt 1991.
- Hiegemann S.: *Die Entwicklung des Mediensystems in der Bundesrepublik*. In: *Rundfunk in Deutschland. Entwicklungen, Forderungen, Regelungen, Folgen*. Bonn 1992, s. 31–68.
- Hilf W.: *Medienpolitik am Maßstab gesellschaftlicher Ziele*. „Media Perspektiven” 1978, Heft 5, s. 338–346.
- Hillig H-P.: *Der Werdegang und die Organisation des zweiten Fernsehprogramms*. „Rundfunk und Fernsehen” 1962, Heft 4, s. 391–401.
- Hoffmann J., Sarcinelli U.: *Politische Wirkungen der Medien*. In: *Medien-geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Köln 1999, s. 720–748.
- Hofsähs R.: *Staatliche Informationstätigkeit*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied–Frankfurt am Main 1990, s. 306–311.
- Holtz-Bacha Ch.: *Ablenkung oder Abkehr von der Politik?* Opladen 1990.
- Holzer H.: *Gescheiterte Aufklärung? Politik, Ökonomie und Kommunikation in der Bundesrepublik Deutschland*. Hamburg 1975.
- Janicki L.: *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*. Poznań 1975.
- Jarren O.: *Politik und Medien im Wandel: Autonomie, Interdependenz oder Symbiose?* „Publizistik” 1988, Heft 4.
- Kaltefleiter W.: *Politische Steuerung durch Kommunikation*. „Publizistik” 1983, Heft 2.



- Kaase M., Neidthardt F., Pfetsch B.: *Politik und Ökonomie der massenkommunikation*. „Publizistik” 1997, Heft 1, s. 3–15.
- Keane J.: *Media a demokracja*. Londyn 1992.
- Keidel H.: *Politische Aspekte der Aufsicht über den Rundfunk*. „Rundfunk und Fernsehen” 1976, Heft 1–2, s. 15–21.
- Keplinger H. M.: *Funktionswandel der Massenmedien*. In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung*. Hrsg. M. Rühl, H.-W. Stuiber. Düsseldorf 1983, s. 47–64.
- Keplinger H. M.: *Systemtheoretische Aspekte politischer Kommunikation*. „Publizistik” 1985, Heft 2–3, s. 247–264.
- Kiefer M. L.: *Medienpolitik für Medienverweiger?* In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung*. Hrsg. M. Rühl, H.-W. Stuiber. Düsseldorf 1983, s. 151–164.
- Kiefer M. L.: *Hörfunk- und Fernsehnutzung*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Köln 1999, s. 426–446.
- Klabunde H.: *Postzeitungsdienst*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied Frankfurt am Main 1990, s. 226–230.
- Klatt H.: *Medienpolitik in einer sich wandelnden Medienlandschaft. Strukturen, Probleme, Positionen*. In: *Medienpolitik*. Hrsg. H.-G. Wehling. Stuttgart Berlin–Köln–Mainz 1987, s. 11–37.
- Klementewicz T.: *Spór o model metodologiczny nauki o polityce*. Warszawa 1991.
- Kołtunowski P.: *Metody kształtowania morale wojennego na podstawie tekstów przemówień ministra propagandy III Rzeszy Josepha Goebbelsa z okresu drugiej wojny światowej (1939–1945). Aspekt argumentacyjno-psychologiczny*. Lublin 1995.
- Konow G.: *Gibt es eine „staatspolitisch wertvolle” Presse?* „Publizistik” 1968, Heft 2–3–4, s. 279–284.
- Kopper G. G.: *Polityka komunikowania w RFN*. W: *Problemy środków masowego przekazu w Republice Federalnej Niemiec*. Red. S. Flak-Meisner, M. Szulczewski. Warszawa 1985, s. 87–107.
- Kopper G. G.: *Medien- und Kommunikationspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ein chronologisches Handbuch 1944–1988*. München–London New York Paris 1992.
- Kordes W., Pollmann H.: *Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*. Düsseldorf 1983.
- Koszyk K.: *Die Sprachlosigkeit medienpolitischer Konzepte*. In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung*. Hrsg. M. Rühl, H.-G. Stuiber. Düsseldorf 1983, s. 215–225.
- Koszyk K.: *Pressepolitik für Deutsche*. Berlin 1986.
- Koszyk K.: *Presse unter alliierter Besetzung*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Köln 1999, s. 31–58.
- Krasuski J.: *Historia RFN*. Warszawa 1981.
- Kunczik M.: *Öffentlich-rechtliche versus kommerzielle Medien: Die Diskussion in Deutschland*. In: *Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland. Entwicklungen. Forderungen, Regelungen, Folgen*. Bonn 1992, s. 24–26.

- Kunczik M.: *Polityka informacyjna państw a public relations*. W: *Prasa jako kontrola władzy. Polityka informacyjna państwa w Polsce na tle doświadczeń w Europie*. Warszawa 1993, s. 97–109.
- Kutsch A.: *Rundfunk unter alliierter Besatzung*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Köln 1999, s. 59–90.
- Lang K. und G. E.: *Politics and Television Re-Viewd*. Beverly Hills—New Delhi—London 1977.
- Lang H.-J.: *Parteipressemitteilungen im Kommunikationsfluss politischer Nachrichten. Eine Fallstudie über den Einfluss politischer Werbung und Nachrichtentext*. Frankfurt—Bern 1980.
- Lange B.-P.: *Zum Monopolbegriff in der Medienpolitik*. „Media Perspektiven” 1979, Heft 9, s. 581–592.
- Limbach P.: *Pressegesetze*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied Frankfurt am Main 1990, s. 242–246.
- Luhmann N.: *Soziologie des politischen Systems*. In: *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*. Bd. 1. Hrsg. N. Luhmann. Opladen 1970, s. 154–177.
- Maciąg Z. A.: *System partyjny RFN*. Warszawa 1979.
- Maletzke G.: *Integration — eine gesellschaftliche Funktion der Massenkommunikation*. „Publizistik” 1980, Heft 2–3, s. 499–506.
- Mannhart F.: *Ist die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung eine echte Public Relations-Tätigkeit?* „Publizistik” 1963, Heft 4, s. 305–308.
- Mądry J.: *Kultura jako instrument polityki zagranicznej RFN 1949–1975*. Katowice 1978.
- Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990*. Hrsg. W. J. Schütz. Konstanz 1999.
- Medienwirkungen in der internationalen Politik*. Teil 3. Hrsg. G. W. Wittkämper. Münster 1986.
- Meincke R., Kessler U.: *Das Ringen um ein Gesamtkonzept. Der Bund hat in der Medienpolitik viel nachzuholen*. In: *Politik und Massenmedien. Aktuelle Themen eines ungeklärten Verhältnisses*. Hrsg. F. Hufen. Mainz 1970, s. 29–56.
- Meissner L.: *Prasa w systemie politycznym RFN*. Warszawa 1974.
- Merton R. K.: *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*. Warszawa 1982.
- Meyn H.: *Der deutsche Presserat. Aufgaben, Zusammensetzung, Funktionsweise*. In: *Medienpolitik*. Hrsg. H.-G. Wehling. Stuttgart Berlin Köln Mainz 1987, s. 85–98.
- Meyn H.: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1996.
- Meyn H.: *Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1990.
- Mikułowski-Pomorski J., Nęcki Z.: *Komunikowanie skuteczne?* Kraków 1982.
- Mojsiewicz Cz.: *Republika Federalna Niemiec*. W: *Systemy ustrojowe państw kapitalistycznych*. Red. E. Zieliński. Warszawa 1975, s. 191–244.
- Mrozowski M.: *Między manipulacją a poznaniem. Człowiek w świecie mass mediów*. Warszawa 1991.

- Münch W.: *Der Begriffsapparat bei David Easton*. In: *Systemtheorie, Systemanalyse und Entwicklungsländerforschung. Einführung und Kritik*. Hrsg. D. Oberndörfer. Berlin 1971, s. 201–246.
- Noelle-Neumann E.: *Die Träger der öffentlichen Meinung*. In: *Die öffentliche Meinung*. Hrsg. M. Löffler. Hamburg 1962, s. 25–30.
- Noelle-Neumann E.: *Wahlenentscheidung in der Fernsehdemokratie*. Freiburg–Würzburg 1980.
- Noelle-Neumann E.: *Der Einfluss des Fernsehens auf die Wahlenentscheidung*. „Media Perspektiven“ 1982, Heft 10, s. 609–617.
- Noelle-Neumann E.: *Medienpolitisches Hearing. Publizistische Vielfalt und Integrationsfunktion als konkurrierende Ziele*. In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung*. Hrsg. M. Rühl, H.-G. Stüber. Düsseldorf 1983, s. 201–213.
- Nordemann W.: *Urheberrecht*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied–Frankfurt am Main 1990, s. 328–337.
- Nowak K.: *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*. Warszawa 1967.
- Oberreuter H.: *Übermacht der Medien. Erstickt die demokratische Kommunikation?* Zürich 1982.
- Oberreuter H.: *Legitimität und Kommunikation*. In: *Kommunikation im Wandel der Gesellschaft*. Hrsg. E. Schreiber, W. Langenbucher, W. Hömberg. Konstanz 1985, s. 61–76.
- Olędzki J.: *Komunikowanie w świecie. Narzędzia, teorie, unormowania*. Warszawa 1998.
- Oniszczyk Z.: *Pojęcie funkcji w badaniach nad społecznym oddziaływaniem prasy*. „Zeszyty Prasoznawcze” 1988, nr 2, s. 41–52.
- Oniszczyk Z.: *Terminologiczne aspekty relacji: polityka — komunikowanie masowe (przykład niemiecki)*. W: *Polityka: przedmiot badań i formy jej przedstawiania się*. Red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk. Katowice 2000, s. 233–241.
- Papier H.-J., Möller J.: *Presse- und Rundfunkrecht*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Köln 1999, s. 449–468.
- Pfetsch B.: *Politische Folgen der Dualisierung des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden 1991.
- Pisarek W.: *O pojęciu funkcji w prasoznawstwie*. „Przekazy i Opinie” 1976, nr 4, s. 56–71.
- Pisarek W.: *Badania nad masowym komunikowaniem w RFN i Berlinie Zachodnim*. „Zeszyty Prasoznawcze” 1974, nr 4, s. 43–62.
- Pisarek W.: *Funkcje prasy*. W: *Encyklopedia wiedzy o prasie*. Red. J. Maślanka. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 86–88.
- Plasser F.: *Elektronische Politik und politische Technostruktur reifer Industriegesellschaften. Ein Orientierungsversuch*. In: *Demokratierituale. Zur politischen Kultur und Informationsgesellschaft*. Hrsg. F. Plasser, P. A. Ulram, M. Welan. Wien–Köln–Graz 1985, s. 9–31.
- Pürer H., Raabe J.: *Medien in Deutschland*. Bd. 1: *Presse*. München 1994.
- Ratyński W.: *Z rozważań nad systemem politycznym*. Warszawa 1985.

- Räder H. G.: *Das Medienpublikum als Publikum veröffentlichter Politik. Empirische Sekundäranalysen zum Zusammenhang von Mediennutzung politischem Verhalten. Inaugural-Dissertation.* München 1978.
- Reichardt H.: *Auf der Suche nach einer neuen medienpolitischer Rationalität.* In: *Neue Medien — alte Politik.* Hrsg. H. Reichardt. München 1981, s. 11–25.
- Ricker R.: *Kommunikationspolitisch relevante Urteile des Bundesverfassungsgerichtes seit 1967.* „Publizistik“ 1976, Heft 4, s. 411–434.
- Roegele O.: *Medienpolitik — und wie man sie macht.* Osnabrück 1973.
- Ronneberger F.: *Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel.* „Publizistik“ 1964, Heft 4, s. 291–304.
- Ronneberger F.: *Ziele und Formen der Kommunikationspolitik.* „Publizistik“ 1966, Heft 3–4, s. 399–406.
- Ronneberger F.: *Massenkommunikationsmittel, Parteien und Verbände im Verfassungsmodel.* In: *Die Massenmedien und die Organisation politischer Interesse.* Hrsg. C.-P. Gerber, M. Stosberg. Bielefeld 1969, s. 140–148.
- Ronneberger F.: *Konzentration und Kooperation in der deutschen Presse aus kommunikationspolitischer Sicht.* „Publizistik“ 1971, Heft 1, s. 5–38.
- Ronneberger F.: *Kommunikationspolitik. Teil 1: Institutionen, Prozesse, Ziele.* Mainz 1978.
- Ronneberger F.: *Kommunikationspolitik II: Kommunikationspolitik als Gesellschaftspolitik.* Mainz 1980.
- Ronneberger F.: *Das Syndrom der Unregierbarkeit und die Macht der Medien.* „Publizistik“ 1983, Heft 4, s. 487–511.
- Ronneberger F.: *Selbstkontrolle der Medien.* In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis.* Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied—Frankfurt am Main 1990, s. 289–296.
- Ronneberger F., Rühl M.: *Theorie der Public Relations: ein Entwurf.* Opladen 1992.
- Rühl M.: *Systemdenken und Kommunikationswissenschaft.* „Publizistik“ 1969, Heft 2, s. 185–206.
- Rühl M.: *Politik und öffentliche Kommunikation. Auf dem Wege zu einer Theorie der Kommunikationspolitik.* „Publizistik“ 1972, Heft 1, s. 5–25.
- Ryszka Fr.: *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne.* Warszawa 1984.
- Sauter H.: *Fusionskontrolle im Pressewesen.* In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis.* Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied—Frankfurt am Main 1990, s. 102–113.
- Saxer U.: *Publizistik und Politik als interdependente Systeme. Zur politischen Funktionalität von Publizistik.* „Media Perspektiven“ 1981, Heft 7, s. 501–514.
- Saxer U.: *Medienpolitik zwischen Selbständigkeit und Überfremdung.* „Media Perspektiven“ 1981, Heft 2, s. 77–90.
- Saxer U.: *Vorwort.* In: *Politik und Kommunikation.* Hrsg. U. Saxer. München 1983, s. 9–16.
- Saxer U.: *Systematische Kommunikationspolitik. Strukturen einer kommunikationswissenschaftlichen Teildisziplin.* In: *Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung.* Hrsg. M. Rühl, H.-W. Stuiber. Düsseldorf 1983, s. 33–45.

- Saxer U.: *Medienkommunikation und geplanter Gesellschaftswandel*. In: *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde*. Hrsg. M. Kaase, W. Schulz. Opladen 1989, s. 85–96.
- Schatz H.: *Ein theoretischer Bezugsrahmen für das Verhältnis von Politik und Massenkommunikation*. In: *Politik und Kommunikation über die öffentliche Meinungsbildung*. Hrsg. W. R. Langenbucher. München–Zürich 1979, s. 81–92.
- Schatz H.: *Interessen- und Machtstrukturen im Interaktionsfeld*. In: *Massenkommunikation und Politik. Aktuelle Probleme und Entwicklungen im Massenkommunikationssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. H. Schatz, K. Lange. Frankfurt 1982, s. 6–20.
- Schatz H.: *Medienpolitik und Medienfunktion: Verwaltungswissenschaftlich relevante Fragestellungen und vorliegende Untersuchungsergebnisse*. In: *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Hrsg. J. J. Hesse. Opladen 1982, s. 398–414.
- Scherer J.: *Fernmeldepolitik als Medienpolitik? „Media Perspektiven“* 1985, Heft 3, s. 165–174.
- Schiwy P.: *Das duale Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland als Vorbild für Europa*. In: *Medien in Deutschland. Nationale und internationale Perspektiven*. Hrsg. W. A. Mahle. München 1990, s. 153–157.
- Schmidt H.: *Kommunikationspolitik und das Recht auf Kommunikation: eine Zusammenfassung*. In: *Informationsfreiheit. Free Flow of Information*. Hrsg. H. Bohrmann, J. Hackforth, H. Schmidt. München 1979.
- Schmolke M.: *Publizistik als Aufgabe der Kirche — braucht die Kirche eine neue Medienpolitik*. In: *Kirche der Medien oder Medienkirche*. Bamberg 1990, s. 19–34.
- Schneider B.: *Mediensystem*. In: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Hrsg. O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer. Opladen–Wiesbaden 1998, s. 422–430.
- Schönbach K.: *Das unterschätzte Medium. Politische Wirkungen von Presse und Fernsehen im Vergleich*. München–New York–London–Paris 1983.
- Schuler-Harms M.: *Rundfunkaufsicht im Bundesstaat. Die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten*. Baden-Baden 1995.
- Schulz W.: *Die Transformation des Mediensystems in den Achtzigern. Epochale Trends und modifizierende Bedingungen*. In: *Rundfunk im Wandel: Beiträge zur Medienforschung*. Hrsg. A. Kutsch, Ch. Holtz-Bacha, F. R. Stuke. Berlin 1993, s. 155–171.
- Schürmann F.: *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung*. Berlin 1992.
- Schütte W.: *Der deutsche Nachkriegsrundfunk und die Gründung der Rundfunkanstalten*. In: *Rundfunk und Politik 1923–1973*. Hrsg. W. B. Lerg, R. Steininger. Berlin 1975, s. 217–241.
- Schütz W. J.: *Bundesverfassungsentscheidungen zum Medienrecht*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied–Frankfurt am Main 1990, s. 49–66.
- Schütz W. J.: *Entwicklung der Tagespresse*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Köln 1999, s. 109–134.

- Schütz W. J.: *Konzentration*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied Frankfurt am Main 1990, s. 161–169.
- Schwarz-Schilling Ch.: *Freiheitliche Medienpolitik*. In: *Was sind Medien?* Hrsg. W. Höfer. Augsburg 1981, s. 155–170.
- Schwarz-Schilling Ch.: *Grenzlose Kommunikation. Bilanz und Perspektiven der Medienpolitik*. Frankfurt am Main 1993.
- Sell W. von: *Bundeskompentenz zur Regelung kommerziellen Rundfunks*. „Rundfunk und Fernsehen“ 1982, Heft 4, s. 474–477.
- Sengelmann J. und H.: *Vielfalt der Information. Verfassungsrecht und Medienpolitik*, In: *Politik und Massenmedien. Aktuelle Themen eines ungeklärten Verhältnisses*. Hrsg. F. Hufen. Mainz 1970, s. 13–27.
- Silbermann A., Zahn E.: *Die Konzentration der Massenmedien und ihre Wirkungen. Eine wirtschafts- und kommunikationssoziologische Studie*. Düsseldorf Wien 1970.
- Sokołowski A.: *Socjaldemokracja niemiecka (1875–1995)*. W: *Partie polityczne w Niemczech w XIX i XX wieku*. T. 1. Red. K. Fiedor, M. Lis. Opole 1997, s. 51–102.
- Stammler D.: *Neue elektronische Kommunikationstechniken*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied – Frankfurt am Main, s. 197–203.
- Stasiak-Jazukiewicz E.: *Prasa niemiecka. Cz. 2: Prasa niemiecka w latach 1949–1989*. Warszawa 1992.
- Stasiak-Jazukiewicz: *Polityczne instrumenty oddziaływania na niemieckie media*. W: *Zjednoczone Niemcy*. Red. K. A. Wojtaszczyk. Warszawa 1996.
- Steininger R.: *Rundfunkspolitik im ersten Kabinett Adenauer*. In: *Rundfunk und Politik 1923–1973*. Hrsg. W. B. Lerg, R. Steininger. Berlin 1975, s. 341–383.
- Steinmetz R.: *Initiativen und Durchsetzung privat-kommerziellen Rundfunks*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Köln, s. 167–191.
- Streitfragen und Sachfragen in der Medienpolitik. Stenographisches Protokoll. 10 Oktober 1980*. Bonn 1980.
- Streithofen H. B., Zimmermann F.: *Grundsätze zur Medienpolitik*. Stuttgart 1974.
- Strober R.: *Medien als vierte Gewalt – zur Verantwortung der Massenmedien*. In: *Medien und Politik*. Hrsg. G. W. Wittkämper. Darmstadt 1992, s. 27–36.
- Sztompka P.: *Metoda funkcjonalna w socjologii i antropologii społecznej (studium analityczne)*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971.
- Szulczewski M.: *Aktualne problemy polityki informacji*. W: *Problemy środków masowego przekazu w Republice Federalnej Niemiec*. Red. S. Flak-Meisner, M. Szulczewski. Warszawa 1985, s. 110–130.
- Tonnemacher J.: *Kommunikationspolitik in Deutschland: eine Einführung*. Konstanz 1996.
- Weber B.: *Kommunikation vor Ort: Verwaltung im Gespräch mit Bürgern, Gruppen und der Öffentlichkeit*. In: *Staatskommunikation*. Hrsg. H. Hill. Köln 1993, s. 37–53.

- Wehling H.-G.: *Vorwort*. In: *Medienpolitik*. Hrsg. H.-G. Wehling. Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1987, s. 7—9.
- Weiss H. J.: *Die Wahlkampfberichterstattung und -kommentierung von Fernsehen und Tagespresse zum Bundestagswahlkampf 1980*. „Media Perspektiven“ 1982, Heft 4, s. 263—275.
- Weth B.: *Der Regierungssprecher als Mediator zwischen Regierung und Öffentlichkeit*. Würzburg 1991.
- Wiek U.: *Politische Kommunikation und Public Relations in der Rundfunkpolitik*. Berlin 1996.
- Wildenmann R., Kaltefleiter W.: *Funktionen der Massenmedien*. Frankfurt am Main—Bonn 1965.
- Wilhelm B.: *Medienpolitik*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied—Frankfurt am Main 1990, s. 179—184.
- Wilke J.: *Überblick und Phasengliederung*. In: *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. J. Wilke. Köln 1999, s. 15—27.
- Witte E.: *Ziele deutscher Medienpolitik*. München—Wien 1982.
- Wittkämper G. W.: *Einführung in die wissenschaftliche und praktische Diskussion*. In: *Medien und Politik*. Hrsg. G. W. Wittkämper. Darmstadt 1992, s. 1—13.
- Wojtaszczyk K. A.: *Współczesne systemy polityczne*. Warszawa 1996.
- Wronka G.: *Datenschutz*. In: *Medienrecht. Lexikon für Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. P. Schiwy, W. J. Schütz. Neuwied—Frankfurt am Main 1990, s. 67—69.
- Wulff-Nienhäuser M.: *Zu diesem Buch*. In: *Medienpolitik. Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990*. Hrsg. W. J. Schütz. Konstanz 1999, s. 13—27.
- Zahn P. von: *Nicht der Rundfunk ergreift Partei — die Partei ergreift den Rundfunk*. „Rundfunk und Fernsehen“ 1981, Heft 2—3, s. 284—287.
- Scholer A. von: *Medienpolitik erfordert kooperativen Föderalismus*. In: *Gutenbergs Erben — die Bundesrepublik Deutschland auf dem Wege zur Informationsgesellschaft*. Hrsg. L. Lichtenberg. Bonn 1986, s. 303—307.
- Zoll R., Henning E.: *Massenmedien und Meinungsbildung. Angebot, Reichweite, Nutzung und Inhalt der Medien in der BRD*. München 1970.

## **Medienpolitik der BRD Regierung in den Jahren 1949—1989**

### **Zusammenfassung**

Im 20. Jahrhundert und besonders nach dem 2. Weltkrieg wurden Massenmedien zu einem wichtigen Element jedes staatlichen Organismus. Demnach gehört die Bildung von Prinzipien der Massenkommunikation zu Aufgaben der sog. Medienpolitik. In der Bundesrepublik Deutschland stand sie zu Beginn der sechziger Jahre in den Programmen aller politischen Parteien und der Bundesregierung. Frühere, die Massenmedien betreffende Augenblickshandlungen waren durch konkrete politische Ziele bedingt.

Die vorliegende Arbeit hat zum Zweck, die Entwicklung der Medienpolitik der deutschen Bundesregierung von der BRD Entstehung bis zur Wiedervereinigung Deutschlands zu untersuchen. Nach dem Autor beruhte diese Umwandlung auf dem Übergang von etatrechtlicher, zentralistischer Politik der Konrad Adenauers Regierung — zur Politik der achtziger Jahre, die in der Planung und Realisierung der Regierungsmedienpolitik den Föderalismus und die Dezentralisation in Betracht zog. Statt die ungewünschten Tendenzen zu unterdrücken oder mindestens abzuschwächen (Kampf gegen die Konzentration der Presse in den sechziger und siebziger Jahren), verbreitete man neue Trends und nutzte deren positive Folgen aus (Einführung von neuen Kommunikationstechniken in den achtziger Jahren). Solche Neuorientierung war auch dank den neuen, von der Regierung angewandten Instrumenten der Medienpolitik möglich. Neben der rechtlichen Regelung wurden verschiedene Formen des Dialogs mit anderen Subjekten der medialen Politik benutzt und es wurde mit privaten Firmen auf gemeinsamer ökonomischer Ebene zusammengearbeitet.

Vor der chronologischen Darstellung von Entwicklungsetappen der Medienpolitik der Bundesregierung zeigte man in dem Beitrag wissenschaftliche Aspekte der Relationen zwischen den politischen Kreisen und dem Bereich der Massenkommunikation in der BRD. Auf diese Weise lassen sich die Verworrenheiten der gegenseitigen Relationen besser erläutern und es ist möglich, sich mit Hauptbegriffen der Medienpolitik bekanntzumachen. Die Arbeit enthält auch historische, verfassungsrechtliche und institutionelle Voraussetzungen der medialen Regierungspolitik. Zwar fiel es der Bundesregierung, die deutsche Medienpolitik auf den Trümmern des zentralistischen Medialsystems des Dritten Reiches und auf Grundlage des von siegreichen Großmächte gestalteten föderativen Rundfunk- und Fernsehsystems zu bilden. Von Bedeutung waren auch Auswirkungen der politischen Staatsform des neuen Staates, wo alle, das Rundfunk und das Fernsehen betreffenden Rechtskompetenzen den Bundesländern verliehen wurden. Solch eine Lösung beschränkte wesentlich die Tätigkeit der Bundesregierung.

Nach der Hauptthese der vorliegenden Arbeit wurde die Bundesregierung zu jener Zeit, trotz ihrer nicht einfachen Wirkungsbedingungen, zum Hauptsubjekt der BRD Medienpolitik. Die Regierung bediente sich nämlich in seiner Tätigkeit vieler Mittel und Methoden, deren praktische Bedeutung die Rahmen des vorliegenden Beitrags und die spezifische Staatsform des deutschen Staates weit überschreitet.



Zbigniew Oniszcuk

## **The Formation of the Media Policy (*Medienpolitik*) of the Government of the Federal Republic of Germany in the years 1949—1989**

### **Summary**

The mass media became in the 20<sup>th</sup> c. and particularly after the Second World War, an important element of every state organism, which is why the creation of the conditions and principles according to which the mass communication should take place is the aim of a given state's political actions called a media policy. In the case of the Federal Republic of Germany, *Medienpolitik* became an integral part of the political parties' and the government's programmes at the beginning of the 1970s. Before that, various actions concerning the mass media had a provisional nature, and were motivated by specific political objectives.

The main purpose of the present work is to trace the evolution of the media policy of the Government of the Federal Republic of Germany from the moment that state came into being to the beginning of the process of reunification. In the author's opinion, this evolution consisted in a passage from the obvious *étatisme* and centralism characteristic of Konrad Adenauer's administration to the policy of the 1980s which followed the principles of federalism and decentralisation in the course of programming and implementing the state's media policy. As regards the problems that were dealt with, we observe a passage from the policy aimed at preventing, or, at preventing, or, at least, weakening various undesirable tendencies (such as the concentration of the press market in the 1960s and 70s) to a policy focused on popularising certain new trends so that their positive aspects are made use of (here belongs the introduction of new technologies of communication in the 1980s). This reorientation was connected with transformations concerning the use of the instruments of the state's *Medienpolitik*. Apart from legal regulations, various forms of dialogue with other subjects of media policy and the co-operation with private firms based on a common economic interest started to be regarded as legitimate instruments.

A chronological presentation of the stages of the development of the federal government's media policy is preceded, in the present work, by an account of the achievements of the German media studies in researching the relations between the zone of politics and that of mass communication. Owing to this the reader may more easily understand the complexities, interrelations, and also the basic notions of media policy. Some space in the present book is also devoted to a presentation of the historical, legal, constitutional, and institutional conditions of the state's *Medienpolitik*. This is because the federal government had to construct its media policy on the ruins of the centralised media system of the Third Reich, and on the foundations of the federal system in radio and television created by the victorious Allied Powers. Equally important were also the consequences of the political system of the new state in which the legislative powers concerning the press, radio, and television were given to the governments of the German *Länder*. This solution substantially limited the possibilities of the federal government in this respect.

The present work's main thesis, however, is that, in spite of these rather difficult conditions, the federal government became, in the discussed period, the main organiser of the media policy in the FRG. It made use, in its actions, of various means and methods the significance and practical value of which goes well beyond the chronological limits of the present book and the political situation specific to the German state.

Projekt okładki: Zbigniew Kantyka

Redakcja: Olga Nowak

Redakcja techniczna: Małgorzata Fołys

Korekta: Mirosława Żłobińska

Copyright © 2002 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336  
ISBN 83-226-1174-9

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
[e-mail:wydawus@us.edu.pl](mailto:e-mail:wydawus@us.edu.pl)

---

Wydanie I. Nakład: 250 + 50 egz. Ark. druk. 15,5. Ark. wyd. 20,0.  
Przekazano do łamania w maju 2002 r. Podpisano do druku  
w lipcu 2002 r. Papier offset. kl. III, 80 g

Cena 30 zł

---

Łamanie: Pracownia Składu Komputerowego  
Wydawnictwa Uniwersytetu Śląskiego  
Druk i oprawa: „PRODRUK” s.c.  
ul. Gliwicka 204, 40-862 Katowice

**Zbigniew Oniszcuk**

***Kształtowanie się polityki medialnej (Medienpolitik)  
rządu RFN w latach 1949–1989***

Wykaz ważniejszych błędów dostrzeżonych w druku

Strona	Wiersz		Jest	Powinno być
	od góry	od dołu		
40		18	wydziałają	wydziała
54		17	jako państwo jest traktowane	państwo jest trakto- wane jako
86		13	zwierają	zawierają
101		18	<i>Redaktionvertretung</i>	<i>Redaktionsvertretung</i>
107	3		186–187	171
114		14	legitymizacji	źródło legitymizacji
128		10	<i>do prasy</i>	<i>dla prasy</i>
143		15	189	173
179	21		1963	1964
203		13/12	dostępu możliwości	możliwości
221	8		za gwarantowanie	zagwarantowanie
231	11		Naukowa analiza	Naukową analizę

Nr. 102/18

102/18

Nr. 102/18  
War das Attentat auf das World  
Trade Center ein Ereignis, oder  
nur eine Versicherungswirtschaft  
in dieser Welt?

Seite 9  
FLAND

Frank Schirmacher

Bilder aus dem Universum.

Seite 17  
Medien

ISSN 0208-6336

ISBN 83-226-1174-9

Unabhängige Tage  
www.fraktuell.de

...quellde  
...Solowkin li...  
...Verbrechen der Mächtigen auf...  
...Die haben einen Auftragsmörder...  
...auf ihn angesetzt.

ISSN 0208-6336

ZEITUNG FÜR  
Hart, Jürgen Jeske, Berthold Kohler,  
roht  
lsruhe  
he für

# Widerstand

# Die Union droht Klage in Karlsruhe

... für die Koalition in Po...

**Frankfurter**  
ZEITUNG  
ausgegeben von Dieter